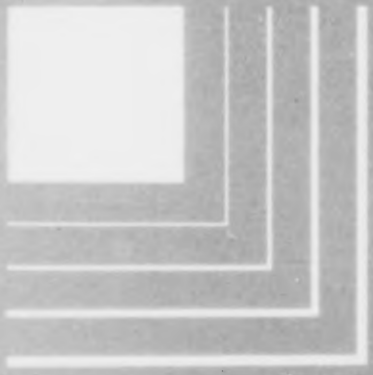
La régie des services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques

John D. Gregory



Éditeur officiel du Québec, 1975
Ministère des Communications

104-04590/

La régie des services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques

John D. Gregory

traduit de l'anglais:

Telephone regulation in Québec:
A study of the Québec public service board

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
JUL 29 1975
RECEIVED

Éditeur officiel du Québec, 1975
Ministère des Communications

La traduction française de ce livre a été réalisée par le bureau de Traduction du gouvernement du Québec, ministère des Communications.

© Faculté de Droit, Université de Toronto, 1974: Telephone Regulation in Quebec: A Study of the Quebec Public Service Board

Tous droits réservés

Cette étude fut d'abord publiée en marge du programme de recherche sur le Droit des communications, mis sur pied par la faculté de Droit de l'Université de Toronto, sous la direction d'un avocat de Toronto, Peter S. Grant. L'étude a été traduite et publiée sous permission. On peut trouver le texte anglais de ce document en consultant *"Telephone Regulation in Quebec: A Study of the Quebec Public Service Board"* (Règlementation du téléphone au Québec: étude sur la Régie des services publics), John D. Gregory, *Canadian Communications Law Review* (décembre 1973), vol. 5, pp. 1 à 124. On peut s'abonner à la *Canadian Communications Law Review* en s'adressant au responsable des abonnements de la *Review*, faculté de Droit, Université de Toronto, Toronto, Canada M5S 1A1

© Editeur officiel du Québec, 1975:

La régie des services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques (version française).

Tous droits réservés

Dépôt légal - 1er trimestre 1975
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 0-7754-2185-5

Avis

Cette étude a été préparée à la Faculté de Droit de l'Université de Toronto, à l'intention des organismes gouvernementaux suivants: le ministère fédéral des Communications, le Conseil de la Radio-Télévision canadienne, le ministère des Transports et Communications de la Colombie-Britannique, le ministère de la Consommation, des Sociétés et des Services internes du Manitoba, le ministère des Transports et Communications de l'Ontario, et le ministère des Communications du Québec.

La présente étude se réfère fréquemment aux décisions et aux ordonnances de la Régie des services publics du Québec et des organismes qui l'ont précédée de 1909 jusqu'à maintenant. Depuis 1970, la Régie a publié ses décisions en français, soit dans son rapport annuel soit dans un recueil séparé. Quant aux autres décisions, les textes les contenant sont ou bien épuisés (avant 1935) ou n'ont jamais été publiés (1935-1969). Néanmoins, le projet de recherche sur les télécommunications à la Faculté de Droit de l'Université de Toronto a inclus toutes les décisions d'intérêt de la Régie, de 1909 jusqu'à maintenant, et les a cataloguées; on s'attend à ce qu'elles soient publiées accompagnées de notes explicatives en anglais et qu'elles fassent partie d'une nouvelle série de recueils de droit intitulés: *Canadian Telecommunications Reports*. D'ici là, les représentants des organismes fondateurs mentionnés ci-dessus peuvent obtenir des photocopies des textes des diverses décisions de la Régie au prix de la reproduction en écrivant à l'adresse suivante: *The Director, Telecommunications Law and Policy Research, Faculty of Law, University of Toronto, Toronto M5S 1A1.*

John D. Gregory *

1. Remarques liminaires concernant le contrôle des services publics

Tout étudiant en économie politique ou en droit connaît bien le phénomène de la naissance et de l'expansion des services publics depuis une centaine d'années. Les entreprises comme les compagnies de téléphone ou de télégraphe, d'électricité et de transport fournissent des services tellement essentiels à la collectivité qu'on les désigne sous le nom de « services publics ». L'ampleur du capital nécessaire pour mettre sur pied ces services leur confère cependant le statut de « monopoles naturels ». On estime qu'il est inefficace, sinon impossible, d'avoir de la concurrence dans une même région. Selon la théorie économique traditionnelle, le pouvoir monopolistique corrompt. La croissance des compagnies en question est allée de pair avec les efforts du Gouvernement de voir à ce qu'elle soit conforme, dans une certaine mesure, aux exigences de l'intérêt public. Les cas extrêmes de la nationalisation mis à part, l'essentiel de ces inverventions n'a pas beaucoup évolué malgré la diversité des modalités

---

* John D. Gregory, B.A. (Tor.), M.Sc. (Econ.), (L.S.E.), LL.B. (Tor.). M. Gregory a préparé cette étude, qui fait partie d'un programme de recherche sur les lois dans le domaine des communications à la Faculté de Droit de l'Université de Toronto, sous la direction de M. Peter S. Grant, avocat de Toronto. Les fonds utilisés pour cette recherche proviennent d'un consortium d'organismes gouvernementaux de communications, en vertu d'un contrat avec l'Université et M. Grant : le ministère fédéral des Communications, le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et les ministères des Communications de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec. Nous tenons à remercier ces organismes de leur aide, de même que les régisseurs et le personnel de la Régie des services publics du Québec de leur collaboration. Cette étude comprend des renvois à toutes les décisions d'importance de la Régie des services publics jusqu'au 1er juin 1974.

d'application. Traditionnellement, c'est le contrôle des taux demandés au public qui a été au centre des préoccupations. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, les méthodes traditionnelles subissent des critiques de trois directions différentes. D'une part, on allègue que les procédés ayant pour but le contrôle ont failli aux tâches qui leur avaient été confiées et n'ont pas réussi à prévenir les abus du pouvoir monopolistique ni à empêcher l'exploitation du consommateur. La deuxième ligne d'attaque met en doute les objectifs mêmes comme étant trop étroits. Finalement, la conduite des organismes de surveillance et de contrôle a fait l'objet de critiques pour des raisons de procédure. On a résumé l'essentiel de chacune de ces critiques de façon à pouvoir mieux déterminer en quoi la Régie des services publics du Québec s'écarte à bien des égards de la règle.

On trouve une présentation des notions fondamentales du droit des services publics dans *The Economics of Regulation* de Phillips[1]. Toute entreprise de service public a quatre tâches fondamentales: elle doit fournir ses services à tous ceux qui peuvent les payer, fournir un service sûr et adéquat, fournir un service à tous les clients aux mêmes conditions (la différentiation des taux doit être raisonnable) et fournir un service à un prix juste et raisonnable. En revanche, à l'entreprise reviennent trois droits fondamentaux: demander un prix raisonnable, imposer pour ses services des règles raisonnables et être protégée contre la concurrence. À cela s'ajoute parfois un autre droit: exproprier des terrains privés avec compensation aux fins de service[2]. Ces devoirs et ces droits fondamentaux nécessitent une certaine surveillance de la part des autorités publiques, ne serait-ce que pour interpréter l'étendue du « raisonnable » auquel on se réfère constamment. Très tôt le choix s'est porté, pour accomplir cette tâche, sur des régies (tribunaux spécialisés) plutôt que sur les tribunaux de droit commun, pour des raisons qui dépassent le cadre de cette étude. Cependant, le contrôle ne s'est jamais borné à interpréter le mot « raisonnable ». On tâchait presque toujours de tenir compte, au moins sporadiquement, de certains objectifs plus vastes. D'après un expert cité par Phillips, les régies doivent veiller à ce que les entreprises de services publics « fournissent au public un service dont la quantité et la qualité correspondent à ce que le public désire et est prêt à payer »[3].

---

1 Charles F. Phillips, *The Economics of Regulation*, Homewood, ILL., Richard D. Irwin, éd. rév., 1969.

2 *Id.*, pp. 79-80.

3 Ben Lewis, *id.*, p. 124.

Shepherd indique sept objectifs possibles d'une politique de contrôle[4] : imiter les résultats d'un marché concurrentiel, empêcher les profits monopolistiques et la discrimination des prix, faire en sorte que les bénéfices soient « comparables » à ceux du marché libre, stimuler l'efficacité, procéder à l'allocation judicieuse des ressources, encourager les entreprises publiques à maximiser leur rythme de croissance et d'innovation ainsi qu'à contribuer au bien-être de la collectivité, en termes de coûts et de bénéfices sociaux.

Les organismes de contrôle ont tendance à se concentrer sur les trois premiers objectifs, qui sont de nature économique dans le sens étroit du terme. On peut résoudre ces problèmes « de l'extérieur ». Les organismes peuvent fixer des normes et veiller à leur application sans avoir à tenter d'en entreprendre la gestion, ce pour quoi ils n'ont ni le temps ni la compétence. Il s'ensuit que le contrôle consistait traditionnellement à établir des « taux », c'est-à-dire des rapports : le niveau général des tarifs, le taux de rendement sur le capital investi et la structure de ces taux, le coût à l'abonné pour les différents services fournis. Les organismes s'intéressent aussi au partage des coûts, à l'évaluation et aux calculs de la dépréciation, et aux systèmes de comptabilité, ce qui sert évidemment aux calculs des taux de base mais n'aide pas à avoir de perspectives plus vastes sur la conduite des entreprises de services publics.

Shepherd remarque que les experts ont dans l'ensemble abandonné le dernier des sept objectifs, et la plupart de ceux qui ont contribué à l'ouvrage qu'il a publié observent que les organismes chargés de contrôle sont incapables de formuler les problèmes en termes politiques économiques et sociaux [5]. Dans le contrôle des services téléphoniques, on s'occupe généralement de la qualité du service et l'on soutient dans l'ensemble que les taux augmentent avec l'amélioration et la qualité du service[6].

La première critique dirigée contre les organismes de contrôle est que leur présence n'a que peu ou point d'effet. On leur reproche habituellement d'avoir une vision statique des problèmes ; l'analyse employée est « comptable » et non pas « économique ». Il ne serait pas impossible de rendre le

---

4. W. Shepherd, "Conclusion" dans W. Shepherd et T. Gies, Utility Regulation : *New Directions in Theory and Policy*, New York, Random House, 1966, p. 269 et s.

5. *Id.*, p. 275; Phillips, *op. cit.*, renvoi 1 ci-dessus, p. 123.

6. Phillips, *op. cit.*, renvoi 1 ci-dessus, p. 400.

système plus dynamique[7]. Shepherd prétend que le fonctionnement des entreprises de services publics a été satisfaisant malgré des lacunes du contrôle. Ces entreprises ont grandi rapidement, ont innové dans le service et la production, et ont fourni des services de haute qualité, tout en évitant des injustices flagrantes parmi les intérêts en cause[8]. Quant à George Stigler, il affirme que les organismes de contrôle ne jouent aucun rôle réel[9]. Son étude du problème démontre que le comportement des entreprises contrôlées ne diffère pas de celui des autres entreprises non réglementées. Il soutient que l'on ne peut pas mesurer l'efficacité du contrôle d'après le contenu de cette réglementation, mais qu'il faut en voir les résultats dans les niveaux des coûts, les structures tarifaires et le taux de rendement sur le capital investi[10]. En réponse, on pourrait avancer que si le but d'un contrôle efficace, suivant la suggestion de Shepherd, est d'obtenir un comportement « comparable » à celui des sociétés du marché libre, on peut alors s'attendre à ne trouver aucune différence. Il faut donc dépasser le « succès » de ce genre de politique et étudier ce contrôle pour voir s'il a apporté quelques résultats.

L'on remarquera cependant que la faille principale de l'analyse de Stigler semble être qu'elle est faite uniquement par rapport aux mêmes critères économiques qui ont servi depuis des décennies à justifier le contrôle. La deuxième critique principale de la théorie de la réglementation vise son manque d'envergure. H.M. Trebing se pose la question : « La structure tarifaire d'un service public est-elle vraiment le moyen approprié permettant d'identifier et d'infléchir la configuration et les incidences des bénéfices et des coûts sociaux, la répartition des revenus et le financement des équipements collectifs[11] ». L'opinion éclairée admet de plus en plus que cela ne suffit pas. W.J. Samuels s'intéresse aux problèmes sociaux tels que la pollution, les loisirs et l'urbanisation, considérés comme des « facteurs externes » associés aux services publics et, en tant que tels relevant du

---

7. C.E. Troxel, "Telephone Regulation in Michigan", dans Shepherd et Gies, *op. cit.*, renvoi 4 ci-dessus, p. 150.

8. Shepherd, *op. cit.*, renvoi 4 ci-dessus, p. 269.

9. George Stigler et C. Friedland, "What can Regulators Regulate? in the case of Electricity", dans Shepherd et Gies, *op. cit.*, renvoi 4 ci-dessus, pp. 187-211.

10. H.M. Trebing, ed., *Essays on Public Utility Pricing and Regulation*, East Lansing, Michigan State University Press, 1971, p. 355.

11. H.M. Trebing, ed., *Essays on Public Utility Pricing and Regulation*, East Lansing, Michigan State University Press, 1971, p. 355.

contrôle[12]. Ben Lewis avance que le contrôle n'est rien d'autre que la gestion collective des ressources de l'économie[13]. Il est inévitable que les organismes de réglementation aient le droit de regard et celui d'intervenir dans la gestion des services publics[14]. Il va sans dire qu'on risque une certaine perte d'efficacité là ou l'on a, en fait, deux gestions parallèles, l'une à l'intérieur de l'entreprise et l'autre dans l'organisme de contrôle[15], mais on peut espérer que l'intérêt public général y gagnera.

Nicholas Johnson se fait le principal avocat de cette approche. Alors qu'il était commissaire de la *Federal Communications Commission*, il a exprimé ses vues concernant le contrôle des entreprises de téléphone lors d'un cas impliquant l'AT&T[16]. Johnson est en faveur du contrôle « par résultat »[17]. L'organisme doit prendre en considération les innovations, les effets des différentes structures tarifaires sur les revenus et les effets de la tarification du service téléphonique sur le comportement des usagers de communications à travers le pays, et d'autres facteurs[18]. L'importance que Johnson accorde au rôle social de l'entreprise le mènerait même à abandonner complètement le contrôle du taux de rendement, à condition que l'on respecte certaines directives quant à l'amélioration de la qualité du service et quant à l'expansion du service[19]. Ainsi, l'organisme de réglementation deviendrait pratiquement une maison de consultants[20]. Ceci n'est pas incompatible avec le rappel par Samuels que la première responsabilité d'un service public est de fournir les services de base[21]; l'approche de Johnson ne fait que mettre l'accent

---

12. W. J. Samuels, "Externalities, Rate Structure and the Theory of Public Utility Regulation" dans Treging, ed., *op. cit.*, renvoi 11 ci-dessus.

13. Ben Lewis, "Emphasis and Misemphasis in Regulatory Policy" dans Shepherd et Gies, *op. cit.*, renvoi 4 ci-dessus, p. 212.

14. *Id.*, p. 223.

15. Phillips, *op. cit.*, renvoi 1 ci-dessus, p. 717.

16. Nicholas Johnson, "Preliminary Concurring Statement" dans *American Telegraph and Telephone*, (1967), 70 R.S.P. 129, 233 (F.C.C.).

17. *Id.*, p. 244.

18. *Id.*, p. 236.

19. *Id.*, p. 253.

20. *Id.*, p. 247.

21. Samuels, *op. cit.*, renvoi 12 ci-dessus, p. 388.

sur le terme "service"[22]. L'organisme du contrôle ne peut, bien entendu, changer cette orientation que s'il a la compétence technique et les ressources financières nécessaires.

La troisième catégorie de critiques visant les organismes de contrôle ne portent pas sur les buts du contrôle mais plutôt sur les moyens. Un organisme de réglementation a, à la fois, des fonctions adjudicative et administrative. L'absence de directives précises données par le législateur concernant les objectifs et les moyens de les atteindre gêne, en général, l'exécution de ces deux fonctions. Les critiques principales dans ce domaine sont l'oeuvre du juge Friendly[23] et de James Landis[24]. Friendly s'intéresse à la fonction d'adjudication seulement; il veut que les décisions de l'organisme soient prévisibles[25]. Les pressions extérieures sont inévitables, dit-il, dans un régime qui fait place à la discrétion car toute entreprise contrôlée essaye d'infléchir toute décision concernant des faits particuliers et va jusqu'à tenter de persuader celui qui détient le pouvoir de décision[26]. Le fait de fixer des normes bien nettes permettrait une collaboration fructueuse entre l'organisme d'une part et le législateur de l'autre. Le législateur se consacre alors à une révision périodique[27], ce qui devient plus facile s'il dispose de l'éventail des solutions possibles dans les normes administratives, pouvant ainsi se concentrer sur les questions concrètes[28]. Le fait d'identifier et d'établir d'avance les normes devrait s'accompagner de la formulation des politiques à suivre et des procédures de contrôle dans la mesure du possible[29].

Le rapport Landis de 1960 destiné au nouveau président des États-Unis s'étendait sur les problèmes législatifs et

---

22 Voir également Samuels, *op. cit.*, renvoi 12 ci-dessus, p. 394; Lewis, *op. cit.*, renvoi 13 ci-dessus, p. 246; Phillips, *op. cit.*, renvoi 1 ci-dessus, p. 721.

23 Henry Friendly, "The Federal Administrative Agencies: The Need for Better Definition of Standards" (1961), 75 *Harvard Law Review* 863, 1055; 1263.

24 J. Landis, *Report on Regulatory Agencies to the Incoming President*.

25 Friendly, *op. cit.*, renvoi 23 ci-dessus, p. 867.

26 *Id.*, p. 881.

27 *Id.*, p. 1308.

28 *Id.*, p. 889.

29 *Id.*, p. 1296.

adjudicatifs des organismes de contrôle. Il faisait remarquer avec raison que les questions de retards, de coûts, de procédures, de personnel ainsi que d'éthique étaient en dehors du sujet; ce qui compte c'est le fond des choses, l'état de la situation et les objectifs[30]. Cette mise au point a été suivie de recommandations quant à la façon de mener à bien et de coordonner les politiques administratives, quant à l'emploi de l'expertise extérieure et ainsi de suite. Un certain nombre d'autres recommandations proposaient la surveillance des organismes par le pouvoir exécutif et diverses mesures visant le fonctionnement efficace du système. La tradition de la *Common Law* était incompatible avec la célérité, la spécialisation et l'évolution rapide dans leurs champs d'activités[31].

Procéder par « opposition » peut, en soi, ne pas être le moyen le plus approprié dans plusieurs cas[32], bien que l'approche de Friendly semble laisser croire que ce système demeurera en vigueur. D'après Phillips, la technique d'une « surveillance permanente » serait fructueuse, technique que la *Federal Communications Commission* applique depuis longtemps dans le contrôle de l'AT&T. Les consultations rendent les adaptations et les innovations plus rapides et moins coûteuses. Si la préoccupation des organismes de contrôle pour des questions sociales et économiques plus vastes les incite à entreprendre des activités de « gestion », le contact quotidien avec les entreprises de services publics qu'implique la « surveillance permanente » représente un développement prometteur. Il est clair que l'évolution des objectifs des organismes de contrôle entraînera celle de l'administration du processus même du contrôle. Aucun de ces deux aspects du système actuel n'est satisfaisant.

On pourrait tenter de formuler une quatrième catégorie de critiques s'inspirant des principes de protection des droits du consommateur. Cependant, réflexion faite, on retrouve dans les trois catégories déjà mentionnées les critiques venant de cette source: l'organisme de contrôle fait mal son travail; il devrait s'attaquer à une autre tâche; sa procédure est inadéquate. La critique la plus mordante et parmi les plus fréquentes est que les organismes de contrôle sont dans la manche de ceux qu'ils doivent contrôler. Bien qu'il s'agisse là d'un problème réel et sérieux, il n'est point besoin qu'il constitue en soi une catégorie de griefs. Cette critique est plutôt sous-jacente à la mise en doute de

---

30. C. McFarland, "Landis Report: The Voice of One Crying in the Wilderness" (1961), 47 *Virginia Law Review* 373, 391.

31. *Id.*, p. 433.

32. Johnson, *op. cit.*, renvoi 16 ci-dessus, p. 256.

l'efficacité des procédés employés pour assurer l'indépendance des organismes de contrôle. Il est évident que ce genre de classification ne résout pas le problème ; d'ailleurs ce n'est pas là le but qu'on se propose en énumérant ces critiques, quelles qu'elles soient.

La suite de la présente étude montre qu'un grand nombre de ces critiques ne s'appliquent pas à la Régie des services publics du Québec. Elle s'inspire entièrement des principes du libéralisme économique du XIXe siècle, lequel a jusqu'à très récemment dominé les réflexions et les activités des organismes de contrôle en Amérique. Le climat administratif et philosophique est maintenant différent. Des modifications récentes affectant la Régie lui donnent maintenant plus de liberté de mettre en pratique ce qu'elle prêche depuis un certain temps. À la lumière de la discussion qui précède, l'examen de certains domaines importants de politique relevant de la Régie démontrera que les difficultés du contrôle dont il a été question ne sont pas inévitables. Du moins, les activités de la Régie ne seront pas sans intérêt pour les théoriciens et, nous l'espérons bien, pour ceux qui sont chargés du contrôle des services téléphoniques au Canada.

2. Historique et fonctionnement actuel de la Régie des services publics du Québec

La Régie des services publics du Québec est le dernier de la série des organismes qui, depuis 1909, contrôlent les entreprises de l'industrie du téléphone au Québec. Le mandat de ces organismes a varié considérablement et la Régie actuelle a subi des modifications profondes dans les dix-huit derniers mois qui ont entraîné un changement presque complet de son image et de ses tâches. La description suivante de la Régie se divise en trois sections : en premier lieu, l'historique rapide de la Régie et de ses prédécesseurs ; en second lieu, son cadre législatif et ses règles de procédure, et finalement ses activités et ses structures administratives.

Historique de la Régie[33]. — Avant 1905, c'était le ministre québécois responsable des chemins de fer qui accordait les chartes des entreprises de téléphone et de télégraphe. L'affaire de la ville de Toronto contre la Compagnie de téléphone

33 Je suis redevable à Me François Loriot, autrefois au ministère des Communications du Québec, d'une grande partie de la documentation historique de cette section. Conversation avec Me Loriot, 27 février 1974.

Bell[34] a fait craindre que les provinces ne perdent toute juridiction sur les entreprises provinciales à la suite de leur interconnexion éventuelle avec Bell Canada. Par conséquent, le Gouvernement a créé un organisme appelé Commission des services d'utilité publique de Québec pour délivrer des permis à de telles entreprises dans la province[35], afin de confirmer la juridiction provinciale[36]. Cependant, en accord avec les traditions déjà établies, la délivrance des permis est demeurée une question d'influence politique et de favoritisme. On trouve dans la liste des détenteurs de permis d'entreprises de téléphone un grand nombre de membres du Cabinet et de l'Assemblée. Il était clairement avantageux de faire une large distribution de ces chartes. Au début des années '30, il existait environ trois cent cinquante entreprises de téléphone au Québec. En 1930, le pr Duval de l'Université Laval a décrit les activités de la Commission des services publics comme suit : « D'une façon générale, la Commission s'emploie à faire donner aux compagnies de services publics un bon service et à assurer à ces compagnies un rendement satisfaisant pour le capital engagé dans l'entreprise[37]. »

La dépression a frappé les petits exploitants du téléphone qui ne pouvaient plus maintenir le service. La Compagnie Bell a commencé à acheter les entreprises. En 1936, le gouvernement Taschereau a été défait et l'Union nationale de Duplessis a pris le pouvoir avec un programme de réformes. C'était, pour le moment, la fin du favoritisme. Après quelques hésitations marquées par la disparition, pendant une courte période, de la Commission des services publics et des tentatives de modifications, la Régie des services publics sous sa forme actuelle a été créée en 1940. On a avan-

---

34 (1905) C.A. 52.

35 Se reporter à l'annexe C pour un résumé de l'historique des mesures législatives de la Régie portant exclusivement sur ses opérations en téléphonie.

36 Il semble que si l'interconnexion avait vraiment privé la province de sa juridiction, l'établissement d'un organisme qui délivrait les permis n'aurait rien changé. Selon la thèse du pr Lederman, en droit l'interconnexion annule en fait la juridiction provinciale. Voir son article "Telecommunications and the Federal Constitution of Canada" dans H.E. English, ed., *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*, Toronto, Methuen, 1973, 339 p., 373. S'il en est ainsi, la Commission et son successeur, la Régie, agissent en tant que freins politiques et non juridiques sur les activités fédérales de contrôle et de surveillance. Dans *Québec-Téléphone v. Bell Telephone Company of Canada* (1972), S.R.C.S. 182, la Cour suprême du Canada a reconnu la juridiction de la Régie, mais puisque Bell l'avait admis, l'affaire n'a pas vraiment passé devant la cour.

37 A. Duval, « La Commission des Services Publics » (1930-31), 33 *Revue du Notariat* 477, p. 487.

cé[38]qu'en changeant le nom français de « commission » en celui de « régie », le législateur voulait signaler l'étendue de ses pouvoirs au-delà de la surveillance pour inclure aussi, le cas échéant, la gestion des entreprises contrôlées. De même, à ce que l'on dit, l'expression « services publics », qui remonte à 1920, comporte dans son application en droit administratif français des concepts de droit public[39]. Une « Régie des services publics » ne serait pas tenue de respecter les doctrines traditionnelles du droit privé dans l'établissement des politiques de contrôle.

Reste à savoir si l'introduction d'une nouvelle désignation a eu cet effet. Jusqu'à la fin des années 1950 au moins, la Régie se comporta d'une manière tout à fait traditionnelle, peu différente de celle de l'époque de Duval[40]. Après la deuxième guerre mondiale, Bell Canada seule avait les moyens financiers d'entreprendre une expansion tant soit peu importante. Les entreprises de téléphone du Québec ont été dans un état de stagnation plusieurs années de suite, leur nombre diminuant selon leur acquisition par Bell Canada et, plus tard, par d'autres entreprises, en particulier par Québec-Téléphone. Dans les années 1960, comme il en sera question dans la section suivante de ce texte, la Régie a commencé à s'attaquer aux problèmes propres aux services téléphoniques[41]. On remarquera toutefois que, pendant toute cette période, la Régie a consacré la plupart de son temps aux problèmes d'expropriation[42]. Ce n'est qu'en 1973 qu'on a créé un Tribunal d'expropriation, allégeant ainsi la Régie des services publics de cette tâche[43]. Cette fonction s'est vue remplacée par celle du contrôle des entreprises de câblodistribution, qui sera appelée à prendre en grande partie la place laissée libre par les activités relatives aux expropriations.

Depuis 1969, la Régie des services publics relève du ministre des Communications au lieu du ministre des Transports.

---

38 Conversation avec Me Loriot, 27 février 1974.

39 Louis Rolland, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 11e éd., 1957, p. 16.

40 *Breton et al.* v. *La Compagnie de Téléphone de St-Benoit-Labre*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 4559, 12 juillet 1951. La Régie déclara que l'administration des entreprises de téléphone ne lui incombait pas.

42 Voir ci-dessous p. 49.

42 Conversation avec M. Charles Bernier, régisseur, 28 février 1974. D'après lui, l'expropriation a pris 95% du temps de la Régie.

43 Le Tribunal de l'expropriation a été établi en 1973 par le projet de loi 88, sanctionné le 8 juillet 1973 et entré en vigueur le 26 septembre. *Gazette officielle du Québec*, 12 septembre 1973, p. 4919.

Ceci représente la dernière étape de l'histoire administrative de la Régie. Depuis ce temps, ses effectifs ont grandi considérablement ; elle a occupé de nouveaux bureaux et sa façon d'envisager le contrôle de même que son style ont subi un changement rapide et profond. La suite du présent ouvrage est consacrée à cette « révolution ». Le contrôle de la Régie s'exerce sur les activités de ce qu'on appelle en français les *entreprises publiques* et en anglais *public services*[44]. Il ne semble pas que ce changement affecte le style ni le contenu des ordonnances de la Régie.

Le cadre légal

Il s'agit ici de la Loi fondamentale qui, en plus de la constitution même de la Régie et de l'établissement de ses pouvoirs sur les entreprises publiques relevant de la juridiction du Québec, élabore les principes juridiques régissant, entre autres, les sociétés générales de communications, dont les entreprises communément appelées « les compagnies de téléphone », bien que leurs activités excèdent souvent la téléphonie traditionnelle[45].

La loi de la Régie des services publics a institué la Régie et lui a conféré ses pouvoirs[46]. La loi s'applique aux entreprises définies comme étant publiques et « qui relèvent de la juridiction de la province »[47]. « Entreprise publique » est définie comme suit :

2. 3° « entreprise publique » : une entreprise ayant pour objet principal ou accessoire
   a) l'émission, la transmission ou la réception de sons, d'images, de signes, de signaux, de données ou de messages par fil, câble, ondes ou tout moyen électrique, électronique, magnétique, électromagnétique ou optique ;

L'article trois établit la Régie des services publics composée de neuf régisseurs, dont un président et deux vice-prési-

---

44 La Régie elle-même reste connue en français sous le nom « Régie des services publics », et dans ses ordonnances, elle réfère aux entreprises de téléphone comme étant des « services publics »

45 *Téléphone du Nord de Québec*, v. *Société de développement de la Baie James et Hydro-Québec*, (R.S.P. Québec non rapportée, dossiers nos 8736, 8790, 8791, 9 août 1974), (désigné ici sous le nom de *Baie James*)

46 Conversation avec Me Y. Côté, vice-président, 27 juillet 1972

47 S.R.Q. 1964, c. 229, sous sa forme modifiée. Pour la Loi au complet voir l'annexe B

dents ; ces trois derniers doivent être juges de la Cour des sessions ou de la Cour provinciale, ou membres du Barreau du Québec. L'opinion du président prévaut sur toute question de droit[48]. Les régisseurs sont nommés pour des mandats fixes et renouvelables pouvant aller jusqu'à dix ans. Peuvent être nommés, jusqu'à quatre régisseurs additionnels, si l'expédition des affaires de la Régie l'exige. Les régisseurs doivent s'occuper exclusivement du travail de la Régie et ne doivent exercer aucune autre profession[49], et, bien entendu, il n'est permis à aucun régisseur d'avoir un intérêt quelconque, direct ou indirect, dans une entreprise publique relevant de la Régie[50]. Le personnel de la Régie est nommé selon les dispositions de la Loi de la fonction publique[51].

Les articles quinze à vingt-trois définissent les pouvoirs de la Régie. En voici les grandes lignes : enquêter sur les opérations de toute entreprise publique contrôlée[52] ; surveiller les taux exigés[53], ainsi que les contrats conclus par ces entreprises[54] ; imposer les conditions de la qualité et de la sécurité du service[55]. La Régie doit autoriser le début et la cessation de tout service par les entreprises publiques[56]. La Régie a juridiction pour trancher tout différend entre les entreprises publiques et les municipalités[57]. En vertu des articles 29 a) et 30, la Régie peut statuer et rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires concernant les activités d'une entreprise publique. Tout propriétaire d'entreprise publique est tenu d'observer les règles, conditions et prescriptions fixées par la Régie[58]. Toute fusion, cession ou vente d'une entreprise publique est subordonnée à l'approbation de la

---

48 Article 9

49 Article 10

50 Article 11

51 Article 12

52 Articles 15 et 16

53 Articles 17 et 18

54 Article 19

55 Article 20

56 Articles 23 et 24

57 Articles 26 à 28

58 Article 31

Régie[59]. Finalement, la juridiction de la Régie s'étend également aux contrats de trafic[60].

Dans l'exercice de ces pouvoirs, la Régie a rendu l'ordonnance générale n° 5, dont la version la plus récente date de 1970[61]. La section suivante de cette étude traite de certaines dispositions particulières de cette ordonnance. On se borne ici à énumérer les titres généraux pour en indiquer son étendue. Après les définitions d'usage, l'ordonnance traite des permis, rapports, taux et règlements ; demandes de service, frais de raccordement, classifications, dépôts et comptes ; de l'usage du téléphone ; de la qualité du service ; des communications interurbaines et taux minima ; des dispositions générales concernant les heures de travail, infractions et pénalités, ainsi que le pouvoir de la Régie de modifier son pouvoir de contrôle. En outre, les « précédents » contenus dans les ordonnances concernant des questions particulières peuvent devenir des règles générales.

La Loi traite également de la procédure suivie par la Régie. La Régie a son siège social à Québec où se trouvent aussi la salle d'audition ainsi que ses archives, et auxquelles les parties intéressées peuvent avoir accès. La Régie tient ses auditions à tout endroit où l'exige l'expédition de ses affaires ; elle peut siéger simultanément sur plusieurs bancs dans la même localité ou dans des localités différentes, à condition que chaque banc soit composé d'au moins deux membres, dont le président, le vice-président ou un régisseur qui est avocat ou juge[62]. La Régie siège dans les localités concernées par les questions dont elle traite[63]. On exige certaines qualités de la part des membres siégeant séparément afin qu'un membre au moins soit compétent pour se prononcer sur les questions de la preuve qui peuvent se présenter. De plus, la Régie peut autoriser un régisseur ou un autre expert à mener une enquête sur toute matière relevant de la compé-

---

59 Article 32.

60 Article 33. On remarquera l'absence de pouvoir explicite concernant les saisies foraines. Il se peut que l'article 30 étende la juridiction de la Régie à ce domaine. Pour les contrats de trafic, voir plus loin p. 44.

61 Règlements d'application des lois du Québec, volume 8, page 351.

62 Article 5. La Régie a pris l'habitude récemment de siéger par groupe de deux, sauf dans les causes importantes où elle siège à trois. Voir, par exemple, la cause de la *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 plus haut.

63 En plus de sensibiliser le public à la présence de la Régie, cette pratique permet en fait au personnel de la Régie d'être en contact avec le service d'un vaste territoire, car les plaintes se font plus facilement sur place. Conversation avec Me Lawrence Morgan, alors secrétaire de la Régie, 26 juillet 1972.

tence de la Régie[64]. Il s'agit donc d'une enquête judiciaire, et le président peut contraindre des témoins à comparaître et les condamner pour outrage. Dans le passé, la Régie engageait d'habitude un comptable lors des enquêtes importantes sur les taux telles que celle concernant Télébec en 1972.[65] Plus récemment, la Régie a entrepris d'organiser son propre service économique et elle compte avoir de moins en moins recours aux experts de l'extérieur[66]. En aucun cas les régisseurs ou le personnel ne peuvent être poursuivis en justice lorsqu'ils agissent de bonne foi dans leurs fonctions.[67]

La section IX de la Loi, articles 41 à 43, traite exclusivement de la procédure. La Régie a les mêmes pouvoirs que la Cour supérieure pour contraindre les témoins à comparaître et à produire tous documents : les témoignages sont reçus sous serment. La Régie a exercé ses pouvoirs d'édicter des règles de procédure d'après l'article 42, en adoptant l'ordonnance sur les Règles de pratique devant la Régie. La version la plus récente date de juin 1970[68]. Un grand nombre de ces règles traitent exclusivement de questions d'expropriation ; elles vont bien entendu disparaître. La procédure de la Régie ressemble à bien des égards à celle de la Cour supérieure du Québec ; toutefois, la Régie a la discrétion de ne pas s'en tenir aux formalités, lorsqu'il s'agit, par exemple, de respecter les règles de la preuve : elle est libre de ne pas s'y conformer[69]. L'article 67 stipule que tout cas non prévu dans ces règles doit être soumis au président qui, seul, a la compétence

---

64 Voir l'article 8 de l'enquête du régisseur, qui est une procédure judiciaire : le régisseur a des pouvoirs d'assignation, etc. On a utilisé cette procédure, par exemple, dans *Québec-Téléphone*, service de secteur étendu, rapp. ann. 1969-70, R.S.P. Québec 111, dossier n° 8638, 19 janvier 1970. L'article 15 pour l'expert.

65 Affaire *Télébec Ltée, augmentation des tarifs*, 1972-73, Rec. ord. R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972. On a eu recours à une procédure analogue dans l'affaire *Québec-Téléphone, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 8105, 30 septembre 1966. Dans cette cause, l'avocat du demandeur a soutenu qu'il avait le droit de procéder à un contre-interrogatoire relativement au rapport de l'expert, ce qui fut accordé lors de l'audition concernant *Télébec*.

66 Conversation avec M. André Allard, section d'économique, 27 février 1974.

67 Article 19.

68 *Règlements d'application des lois du Québec*, vol. 8, p. 339.

69 Article 56. La Régie peut également faire usage de la preuve acquise dans d'autres causes pour trancher l'affaire qui lui est adressée. *Québec-Téléphone* v. *La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, p. 17.

voulue pour prendre une décision. On a souvent invoqué cet article ces dernières années; la décision de tenir une audition générale quant aux relations entre les entreprises de câblodistribution et celles de téléphone en est un exemple[70]. La Régie peut siéger, là où il n'y a pas de litige, pour s'assurer de l'intérêt public[71].

Dans les limites de ces règles, la procédure de la Régie est souple. Elle préfère persuader au lieu de superviser; elle se livre donc à bien des entretiens privés[72]. La Régie a blâmé fortement Télébec et Téléphone du Nord de Québec (TNQ) de demander qu'une augmentation de taux entre en vigueur quelque six jours après le dépôt de la requête[73]. D'autre part, lorsque plus de six mois s'étaient écoulés après la requête d'augmentation du tarif de base et que la Régie n'avait pas encore fini de l'examiner, elle a autorisé une augmentation provisoire dans la plupart des territoires, sous réserve de révisions s'il y avait lieu[74]. Dans ce cas, la Régie a fait remarquer qu'elle ne pouvait pas rendre d'ordonnances rétroactives. Lorsqu'un abonné désirait qu'on lui rétablisse son service après suspension pour cause d'usage abusif du téléphone, la Régie exigeait qu'il dépose une requête en bonne et due forme, ne pouvant prendre elle-même aucune action sur les seules lettres de l'abonné[75].

---

70. Affaire *Téléphone du Nord de Québec et Québec-Téléphone, câblodistribution et téléphone*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossiers nos 8787, 8789, 12 décembre 1973.

71. *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus. « Une fois de plus, la Régie, face à un consentement, doit procéder elle-même seule sur ces demandes qui relèvent toutes de l'intérêt public et exigent le respect de la loi et des règlements. Elle doit tenir compte d'éléments non formulés par les parties, plutôt passives d'ailleurs. Elle est habituée à ce genre de situation. » p. 23. Dans l'affaire *La Compagnie de Téléphone St-Nazaire d'Acton, augmentation des tarifs*, R.S.P., Québec, non rapportée, dossier n° 4910, 29 juillet 1952, la Régie a refusé une partie de la demande d'augmentation des taux, bien qu'il n'y eût pas d'opposition à la demande.

72. Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 27 juillet 1972.

73. Affaire *Téléphone du Nord de Québec, approbation du tarif interurbain « Canada-Nord-Ouest »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 89, dossier n° 8734, 8 septembre 1972; affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972, p. 70.

74. Affaire *Télébec Ltée, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972, p. 28.

75. *Charest* v. *Québec-Téléphone*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 8805, 11 décembre 1973 (désigné ici sous le nom de *Charest*), p. 9. La Régie exige que l'abonné suspendu paye tous les frais de l'affaire, y compris les enquêtes de l'entreprise, avant que la reconnexion soit faite.

Il arrive fréquemment que le mécontentement des abonnés concernant la qualité du service provoque une opposition aux augmentations tarifaires. La Régie rejette ordinairement ces allégations comme n'étant pas pertinentes à la question des taux et propose qu'on dépose une plainte en bonne et due forme portant sur la qualité[76]. Cette procédure découle du caractère judiciaire de la Régie : elle ne peut étudier la requête qui lui est présentée qu'en se basant sur les plaidoyers ainsi que sur la preuve pertinente. Cependant, la Régie traite en pratique ces plaintes sans formalité et sans compte rendu officiel. Elle transmet les plaintes à l'entreprise publique en cause et voit à ce que des mesures soient prises[77]. En fait, il arrive à la Régie de relier les deux questions, bien que récemment cela soit devenu peu fréquent[78].

La Régie fait preuve de beaucoup de souplesse également lors de ses auditions. Alors qu'une audition était prévue pour un vendredi et qu'il devenait évident qu'il faudrait que l'audition dure plus d'un jour, elle remit la date à trois semaines plus tard, un mercredi, de façon à ce que les parties n'aient pas à passer à Québec une fin de semaine inutile[79]. La Régie prescrit également avec minutie la forme des avis publics qui doivent précéder les auditions. À l'occasion, elle a également recommandé les dimensions et la forme de l'avis à imprimer et a félicité l'entreprise pour s'y être conformée[80]. La Régie peut tenir des auditions à huis clos, mais elle ne le fera que sur la demande motivée des procureurs[81].

---

76 Affaire *Northern Telephone Company Limited, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4575, 19 octobre 1951.

77 Conversations avec MM. Charles Bernier et Ronald Tennet, régisseurs, 28 février 1974.

78 Par exemple, dans l'affaire *Blais Telephone Inc., augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6895, 30 novembre 1960, où l'on a accordé des augmentations par étapes à mesure que le service s'est amélioré.

79 Affaire *Telebec Ltée, service à Fermont*, Recueil de jurisprudence 1971-72, R.S.P. Québec 145 et 148, dossier n° 8723, 8 mars 1972.

80 *Id.* La Régie a également imposé la publication des avis dans l'affaire *Québec-Téléphone, v. La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, p. 2, de telle façon qu'à la lecture on croit qu'il s'agit d'une procédure habituelle.

81 Affaire *Telebec Ltée, service à Fermont*, R.S.P. Québec 151, dossier n° 8723, 16 juin 1972, p. 153 (mentionnée ici sous le nom de *Fermont*). Voir plus loin p. 26.

La Régie va fréquemment tenir une audition afin d'étudier si une question est d'intérêt public, même s'il n'y a pas de partie adverse ou si toutes les dispositions de la loi ont été suivies[82].

Ayant tranché une cause, la Régie émet une « ordonnance »[83].

21. La Régie, dans les matières de sa compétence et dans les limites de ses pouvoirs, décide toute question qui lui est soumise et peut émettre toute ordonnance qu'elle juge appropriée et adjuger, à sa discrétion, sur les frais et dépenses des enquêtes qu'elle conduit, de l'instruction des instances qui lui sont soumises et de l'exécution de ces ordonnances.

Depuis 1969, les ordonnances sont publiées annuellement. Elles ont été annexées pendant deux ans au Rapport annuel de la Régie; depuis quelque temps elles paraissent en volumes distincts[84]. L'ordonnance peut être homologuée par la Cour supérieure, par requête de la Régie ou à la demande des parties[85], en général aux frais de celles-ci[86], sur quoi l'ordonnance devient exécutoire comme tout autre jugement de cette Cour. Il n'y a pas d'appel du jugement prononçant l'homologation, mais l'ordonnance elle-même est susceptible d'appel dans les cas prévus aux articles 44 et 45. Il y a appel, sur permission, à la Cour d'appel du Québec de toute décision finale de la Régie portant sur toute question de droit ou de compétence. Les décisions de la Régie sur toute question de fait dans les limites de sa compétence sont finales[87].

---

82 Affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à Anglo-Canadian Telephone Company*, opinion dissidente non rapportée, dossier n° 8207, 28 juin 1966, p. 28, concernant l'absence d'opposition; affaire *La Compagnie Téléphonique du Précieux-Sang et al., acquisition des réseaux par Télébec Inc.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossiers nos 8109, 8110, 8144, 8149, 8150, 8151, 8167, 8258, 8272, 8327, 26 septembre 1966, p. 7, indiquant que la procédure a été dûment suivie.

83 « Ordonnance » est le terme que la Loi emploie; bien que « ordre » soit préférable, la présente étude se range derrière la Loi.

84 Article 35.

85 Article 43.

86 Par exemple, *Fermont, op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, p. 197. Dans la cause *La Compagnie de Téléphone de St-Wenceslas, v. Télébec Ltée*, Recueil de jurisprudence 1971-72, R.S.P. Québec 14, dossier n° 8579, 22 septembre 1971, p. 23, la Régie déclara qu'elle n'avait pas de mandat pour se prononcer sur les frais d'homologation. Depuis lors, elle a pris pour habitude d'ordonner le paiement des frais, comme dans la cause *Fermont, op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus.

87 Article 21.

Souvent la Régie donne par écrit les motifs définis qui ont amené ses ordonnances car, autrement, elles risquent d'être renversées en appel comme étant arbitraires[88].

La Loi prévoit des pénalités pour les contraventions à la loi, à une ordonnance ou à un règlement, à la fois pour le fait lui-même d'y avoir contrevenu et pour chaque jour de retard apporté à se conformer aux décisions de la Régie. On suit la procédure[89] prévue à la Loi des poursuites sommaires[90]. Le fait de ne pas se conformer à une ordonnance homologuée par la Cour supérieure peut constituer un outrage au tribunal[91]. Plusieurs autres articles élargissent l'éventail des sanctions à la disposition de la Régie. L'article 23 permet à la Régie de révoquer ou de modifier en tout temps toute autorisation lorsqu'elle « le juge à propos dans l'intérêt public ». Bien qu'il n'y ait eu aucun cas de révocation pure et simple, la Régie est arrivée au même résultat en ordonnant à une entreprise publique dont le service était mauvais et les perspectives d'amélioration nulles de vendre à quelqu'un d'acceptable par la Régie dans un délai de trois mois. Autrement, une ordonnance de révocation aurait été émise[92]. L'ar-

---

88 Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 24 novembre 1972.

89 Articles 36 à 40. Dans l'affaire *Daigle* v. *Le Téléphone Somerset*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4968, 27 novembre 1952, la Régie découvrit qu'une entreprise de téléphone avait enfreint une ordonnance et référa le plaignant à ses droits légaux de mise à exécution.

90 S.R.Q. 1964, c. 35.

91 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, pp. 186-188.

92 *La Corporation Municipale de St-Augustin de Woburn et al.* v. *La Compagnie de Téléphone de Woburn*, rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec 80, dossier n° 8420, 25 juin 1971, p. 84. Voir également *Syndicat coopératif du Téléphone Ste-Émilie* v. *La Compagnie de Telephone de Ste-Émilie*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 4005, 14 novembre 1949, et *Municipality of Village of Bryson and Campbell's Bay Rural Telephone Company*, C.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 8306, 14 septembre 1966. Dans un cas où le détenteur du permis demanda que le service soit discontinué mais plus tard changea d'avis, la Régie donna un permis à un nouveau requérant. Affaire *Prévost, la Cie de Telephone Rurale de St-Camille et al.*, *fourniture de service*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossiers nos 4918, 5069, 9 juillet et 28 novembre 1952. Dans l'affaire *La Cie de Téléphone de St-Cyprien Inc.* v. *La Cie de Téléphone local St-Cyprien*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4858, 30 janvier et 28 avril 1953, la Régie annula finalement le permis du détenteur après plusieurs auditions et des rencontres sans succès pour se mettre d'accord sur la vente de l'entreprise. Dans l'affaire *Les Résidents du Grand Rang de St-Thomas d'Aquin et al.* v. *B.P.L. Telecommunications Inc.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7338, 25 juillet 1962, p. 9, la Régie déclara qu'elle ne retirerait pas le permis d'une entreprise seulement pour des périodes temporaires.

ticle 18 prévoit que tout montant payé au-delà des taux déterminés par la Régie peut être répété par celui qui l'a payé. Finalement, l'article 21, comme on l'a déjà remarqué, accorde à la Régie le pouvoir de décider toute question et d'émettre toute ordonnance qu'elle juge appropriée.

Les procédures concernant la Compagnie de Téléphone Saint-Wenceslas en 1971 ont donné lieu à de longues discussions à propos des sanctions dont dispose la Régie[93]. Dans cette cause, on ordonna par deux fois à Télébec de fournir la commutation automatique à Saint-Wenceslas et le service d'un secteur étendu à trois voisins. Ces ordonnances avaient été dûment homologuées par la Cour supérieure. Cependant, au moment de la requête, le service n'existait pas encore. On constata qu'après la seconde ordonnance Télébec avait continué de bonne foi et à un certain coût son programme de construction, selon son échéancier préétabli; elle était cependant en défaut à cause du retard. La Régie fit remarquer que la révocation du permis de Télébec serait contraire à l'intérêt public, étant donné qu'aucune autre entreprise publique sur le territoire n'était capable de fournir un service adéquat. Une injonction n'aurait pas constitué une mesure légale plus forte que l'homologation déjà en vigueur. La Régie, en agissant de sa propre initiative, ne peut avoir recours aux pénalités prévues par la loi; les requérants devraient plutôt s'adresser eux-mêmes aux tribunaux ou au procureur général[94]. Cependant, il n'était point nécessaire d'attendre l'homologation avant de déposer une requête pour que les pénalités soient appliquées. De toute façon, une amende ne pouvait se substituer adéquatement à l'exécution d'une ordonnance de la Régie. La Régie décida donc, apparemment en vertu de l'article 23, de modifier le permis de Télébec en réduisant les taux qu'elle était autorisée à exiger. L'ordonnance réduisit de moitié les taux en vigueur pour une période de cinq mois qui correspondaient à la date limite que l'entreprise publique s'était fixée pour la fin des travaux. Si, à cette date, le service n'était pas conforme à celui spécifié précédemment dans l'ordonnance, les taux réduits devaient continuer aussi longtemps qu'il en serait ainsi. Cette réduction des taux n'eut pas seulement pour effet d'aiguillonner l'entreprise pour qu'elle termine les travaux, ce qu'elle fit d'ailleurs[95], mais elle dédommagea également les

---

93 *La Compagnie de Telephone de St-Wenceslas. v. Telebec Ltee.* Recueil de jurisprudence de 1971-72, R.S.P. Québec 14, dossier n° 8579, 22 septembre 1971.

94 *Id.*, p. 20.

95 Conversation avec Me Lawrence Morgan, alors secrétaire, 26 juillet 1972.

abonnés pour avoir payé pendant un certain temps les taux normaux pour un service inadéquat[96].

Structures et exploitation. — Le siège social de la Régie des services publics se trouve dans le Québec métropolitain (Communauté urbaine de Québec)[97]. La Régie a une quarantaine d'employés et un budget d'un million de dollars. Elle soumet directement son budget au Conseil du trésor et ne passe plus par l'intermédiaire du ministère des Communications[98]. Libérée de ses tâches reliées à l'expropriation et chargée de la tâche supplémentaire quant au contrôle des entreprises de câblodistribution, la Régie va modifier considérablement sa structure dans un avenir prochain. On estime que le nombre d'employés peut atteindre environ quatre-vingts. À la suite d'un changement récent à la Régie, trois services principaux ont pris corps : "Économique et finance", "Sciences humaines" et "Technique". Ces services relèvent directement du président et ne dépendent pas de régisseurs particuliers bien que, par la force des choses, certains régisseurs passent la plupart de leur temps à travailler avec un service ou un autre[99].

---

96 Il y eut un cas semblable en 1964. *Côté et al.* v. *Le Téléphone Laurentide Inc.* R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 7740, 14 janvier 1964. On avait autorisé une augmentation des taux de l'entreprise de téléphone parce qu'elle allait améliorer la qualité de son service. L'entreprise augmenta bien les taux, sans toutefois améliorer la qualité du service pour tous les abonnés. La Régie employa les termes « négligent » et « condamnable » pour qualifier le comportement de l'entreprise et réduisit les taux rétroactivement à la date de l'augmentation dans le cas des abonnés pour lesquels le service était demeuré le même. La Régie peut aussi faire payer les frais par la partie perdante. Dans *Lapointe et al.* v. *La Compagnie de Téléphone de Megantic*, R.S.P. Québec, non rapporté, dossier n° 854, 28 septembre 1944, la Régie déclara qu'elle ne le faisait pas en général à moins que la partie perdante n'eût fait preuve de mauvaise foi ou n'eût refusé d'obéir à une ordonnance de la Régie et, de toute façon, elle ne l'aurait pas fait à moins que la requête dans ce sens n'eût été formulée et que la partie adverse n'eût la possibilité d'y répondre.

97 Article 4.

98 Rapport annuel 1972-73, R.S.P. Québec, p. 14.

> « Un protocole d'entente est intervenu entre la Régie et le ministère de sorte que la Régie est maintenant une entité administrative autonome, ne dépendant en aucune façon des services administratifs du ministère et pouvant traiter directement avec les principaux ministères et organismes du gouvernement en matière administrative, soit la Commission de la fonction publique, le ministère de la Fonction publique, le Conseil du trésor, le Service des approvisionnements et autres organismes semblables »

99 Voir à l'annexe A, une liste des régisseurs ainsi qu'un résumé de leurs antécédents.

Le secrétariat et le greffe s'occupent de l'administration des activités de la Régie, préparent la documentation pour les auditions et ainsi de suite. Jusqu'à maintenant, il n'y a aucun système pour classifier et répertorier les ordonnances de la Régie, de sorte qu'aucun système de « précédents » ne peut s'établir. Cependant, la publication annuelle des ordonnances et l'effort soutenu du secrétariat permettront à la Régie d'avoir davantage recours dans l'avenir à la jurisprudence[100]. On décèle des signes avant-coureurs de cette ligne de conduite dans les ordonnances récentes. L'ordonnance mentionnée plus haut rendue dans la cause *Charest*, où il est question d'une plainte pour service abusif, se réfère aux politiques antérieures de la Régie dans de tels cas[101]. Ses décisions, dans les cas de TNQ et de Télébec décrits en détail dans la section suivante, réfèrent à la Loi de la Régie des services publics, aux décisions de la Cour suprême du Canada ainsi qu'aux précédents pertinents de la Régie[102]. Cependant, la Régie gardera sans doute dans une large mesure une ligne de conduite pragmatique et n'acceptera certainement pas de se sentir liée par des précédents[103].

La tâche du Service d'économique est d'aider les entreprises contrôlées à établir des systèmes comptables correspondant à leurs besoins et, bien entendu, à analyser pour la Régie les requêtes tarifaires et autres à mesure qu'elles sont présentées. Il étudiera également les différentes options économiques quant au mode actuel de fonctionnement des entreprises publiques. La Régie espère se servir de moins en moins des experts de l'extérieur dans ce domaine. Présentement, le Service travaille à établir des normes comptables uniformes pour toutes les entreprises, de sorte que la Régie et ceux qui comparaissent devant elle puissent employer le même langage économique. Le Service offrira également son aide dans des cas particuliers. On n'est pas sans savoir que certains petits exploitants viennent en dehors des heures de bureau solliciter l'avis du Service concernant leurs calculs avant de négocier un contrat de trafic par exemple[104]. Le Service compte pour le moment une seule personne, le

---

100. *Charest*, op. cit., renvoi 75 ci-dessus.

101. Affaire *Telephone du Nord de Québec: approbation du tarif interurbain « Canada-Nord-Ouest »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 89, dossier n° 8734, 8 septembre 1972; *Telebec Ltee, modification du tarif interurbain Québec-Ontario*", Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972.

102. (Manque dans le texte anglais.)

103. Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 27 juillet 1972.

104. Conversation avec M. André Allard, service d'économique, 27 février 1974.

sous-directeur. On prévoit qu'il y aura douze personnes d'ici la fin de 1974. Le sous-directeur aimerait voir un expert en téléphonie parfaire sa propre expérience en câblodistribution, en plus de trois comptables et deux secrétaires[105].

Le Service des sciences humaines se consacre principalement au fonctionnement des entreprises de câblodistribution. Il aide à la programmation et agit comme coordonnateur général pour les entreprises trop petites afin qu'elles puissent offrir elles-mêmes un service de qualité. Comme son nom l'indique, c'est un service non technique. Les détails de ses activités débordent la portée de la présente étude.

Le Service technique répond aux besoins de la Régie en ingénierie. Son expérience est également disponible aux entreprises publiques sous forme de conseils techniques concernant les équipements et les installations, ainsi que l'exploitation en général. Encore une fois, ses activités futures se concentreront aux entreprises de câblodistribution, dont la plupart sont petites et la technologie plus ou moins avancée. Il travaillera en collaboration étroite avec le Service d'économique dans les analyses des requêtes tarifaires, en s'inspirant en particulier de la politique de la Régie visant l'efficacité de l'administration et de la technique avant d'autoriser les augmentations du tarif de base[106]. Il a aussi joué un rôle dans l'analyse des cas récents d'amélioration du service en secteur rural[107].

3. Juridiction de la Régie des services publics

La juridiction de la Régie des services publics soulève deux questions importantes. La première est sa situation par rapport au ministère des Communications et, d'une façon générale, en regard de l'aspect politique de la vie publique au Québec. La seconde est la division constitutionnelle du pouvoir de contrôle des entreprises téléphoniques, en se reportant particulièrement aux opérations de Bell Canada dans la province.

Situation par rapport au pouvoir exécutif. — Il est stipulé à l'article 46 de la Loi de la Régie des services publics que l'application de cette loi relève du ministre des Communications. D'après l'article 25, la Régie, dans l'exercice de sa juri-

---

105. *Id.*

106. Voir section des tarifs plus loin, pp. 52-83.

107. Voir section du service plus loin, pp. 84-102.

diction, doit se conformer aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil à l'article 3 *a*) de la Loi du ministère des Communications. L'article 3 *a*) de la Loi accorde au lieutenant-gouverneur en conseil des pouvoirs étendus pour contrôler les entreprises téléphoniques. L'article se lit ainsi :

3a. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut faire des règlements pour :
a) déterminer, aux fins de l'application de l'article 25 de la Loi de la Régie des services publics (statuts refondus, 1964, chapitre 229) :
1. les principes généraux suivant lesquels les permis, les autorisations et les concessions sont attribués, suspendus, annulés et renouvelés, par la Régie des services publics ;
2. des normes relatives à l'étendue territoriale de ces permis, autorisations et concessions et des normes relatives à leur durée qui ne peut excéder neuf ans et à leur renouvellement qui doit être accordé dans tous les cas où le titulaire se conforme à la loi et aux règlements ;
3. les droits et obligations de toute catégorie de détenteurs de permis de même que les exigences techniques, administratives et financières qui leur sont imposées ;
4. la forme, la teneur et la procédure des demandes de permis, d'autorisations et de concessions ;
5. les cas où celui qui demande à la Régie d'émettre ou de modifier un permis, une autorisation ou une concession doit obtenir au préalable du ministre un certificat attestant de la conformité de la demande avec les normes techniques édictées en vertu du sous-paragraphe 3 ;
6. les conditions générales applicables aux contrats et engagements financiers des détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions ;
7. un tarif de droits et redevances applicable aux détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions ;
8. des normes et des priorités relativement à l'émission et à la transmission de catégories de productions ou de programmes ;
b) déterminer aux fins de l'application de l'article 30 de la Loi de la Régie des services publics les conditions générales d'emploi des installations de communications par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire ;
c) pourvoir à l'inspection des installations de communications ;
d) déterminer, sous réserve de la Loi de l'Office de la radio-télédiffusion du Québec (1969, chapitre 17), les normes de production, d'acquisition et de diffusion d'émissions de radiodiffusion et de télédiffusion et de documents audio-visuels par les ministères du gouvernement et les organismes publics tels que définis à l'article 3 ;
e) déterminer les normes d'implantation et d'exploitation de radiodiffusion et de télédiffusion par l'Office de radio-télédiffusion du Québec de même que les conditions selon lesquelles cet organisme peut acquérir, détenir ou aliéner des actions ou capital-actions d'une autre corporation ;

f) déterminer les conditions d'établissement, d'exploitation, d'administration, d'extension ou de modifications d'une entreprise publique au sens du paragraphe 3° de l'article 2 de la Loi de la Régie des services publics de même que sur la cession, la vente, l'achat ou la fusion d'une telle entreprise en tout ou en partie, sur la création, la vente ou l'achat en totalité ou d'une partie d'un réseau ou de chaîne de réseau et d'installations qui y sont reliées;
g) pourvoir à toute autre mesure requise pour l'exécution de la présente loi.
Un projet de règlements proposé en vertu du présent article est publié dans la *Gazette officielle du Québec*, avec avis qu'à l'expiration d'au moins trente jours suivant cette publication, il sera soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Tout règlement adopté par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la présente loi entre en vigueur à la date de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec* ou à toute date ultérieure qui est fixée.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de réglementation concernant les entreprises téléphoniques[108].

Voici les termes de l'article 25 *a*):

25*a*) La Régie doit donner son avis au ministre, sur toute question que celui-ci lui réfère. À cette fin, elle peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. Elle doit, lorsque de l'avis du ministre l'importance des questions soumises le requiert, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. La procédure de ces audiences publiques est déterminée par un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil qui entre en vigueur le jour de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*. S.Q. 1972, c. 56.

Récemment, la Régie a pris l'habitude de faire signifier les requêtes dont elle est saisie au ministre en sa qualité de ministre chargé de l'exécution de la Loi[109]. En général, le ministre se contente de faire savoir qu'il ne s'objecte pas[110]. Cependant, lors de la récente requête tarifaire de Québec-Téléphone concernant les communications interurbaines, deux procureurs pour le ministère ont participé à l'interrogatoire des témoins et ont présenté des plaidoiries devant la Ré-

---

108 Le 25 septembre 1973, la *Gazette officielle du Québec* publia une série de règlements portant sur les entreprises publiques de câblodistribution. A.C. 3565-73, rég. 73-498, 16 septembre 1973.

109 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus.

110 Par exemple, dans l'affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain «transCanada»*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 178, dossier n° 8760, 30 mars 1973, p. 179.

gie[111]. Le ministère a également délégué un procureur à l'audition de la cause importante du téléphone et de la câblodistribution[111a].

La Régie tient fermement à son indépendance vis-à-vis la politique. C'est un organisme quasi judiciaire ayant une compétence exclusive dans les limites de sa juridiction[112]. Comme on l'a fait remarquer, une ordonnance de la Régie, une fois homologuée, devient exécutoire comme tout jugement de la Cour supérieure. Le Gouvernement n'a pas le pouvoir d'annuler une décision de la Régie; il doit suivre les procédures d'appel de la manière prévue à la Loi, comme toute partie au litige ou intéressée[113]. Dans son rapport de 1971 au ministre, le juge Guy Dorion, alors président de la Régie, décrivait ainsi la position de la Régie:

Ce caractère quasi judiciaire attribué à la Régie des Services Publics a été confirmé à plusieurs reprises par la Cour d'Appel et même encore au cours de la dernière année. Les exigences de la vie en société imposent l'obligation de la règle de Droit de façon à ce que les rapports entre les individus et entre les individus et l'Etat ne soient pas soumis à l'arbitraire et ne soient pas le résultat du despotisme. L'existence de la règle de Droit est reconnue par toutes les nations civilisées et elle entraine nécessairement l'obligation de reconnaitre l'indépendance et l'impartialité absolue du pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire et d'établir les mécanismes nécessaires pour assurer cette indépendance et cette impartialité. Toute tendance contraire ne peut mener qu'au despotisme, à l'arbitraire et à la négation de cette règle de Droit qui est à la base de toute vie en société.

Monsieur le Ministre, vous avez eu à plusieurs reprises l'occasion d'affirmer vous-même l'existence et la reconnaissance de ces principes dans vos relations avec la Régie des Services Publics et les membres de la Régie vous en savent gré, car cela facilite d'autant leur tâche et l'acquittement de leurs responsabilités. Les membres de la Régie des Services Publics

---

111 Affaire *Québec-Téléphone, revision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974.

111a Affaire *Téléphone du Nord de Québec, téléphone et câblodistribution*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 15 mars 1974.

112 A. Duval, « La Commission » p. 487.

113 Le Code de procédure civile, article 55, autorise toute partie qui a un intérêt à former une demande en justice; le Code ne définit pas le terme « intérêt ». L'article 208 autorise l'intervention des tiers qui ont un intérêt; en vertu de l'article 509 les règles d'intervention de la Cour d'appel sont les mêmes que pour le tribunal de première instance dont il est question en particulier dans les autres articles mentionnés.

réitèrent leur entière loyauté à votre égard et seront heureux de continuer à vous apporter la coopération dont vous avez besoin dans les limites de leurs responsabilités et dans le respect mutuel de nos attributions et juridictions respectives[114].

De l'avis du président actuel, cette indépendance est essentielle pour que la Régie puisse véritablement poursuivre ses objectifs. La Régie n'a pas à modifier ni à atténuer sa position en essayant de deviner les intentions du ministre, ni à obtenir la bénédiction d'en haut pour ses décisions[115].

À deux reprises au cours des deux dernières années, la Régie a eu des difficultés avec les autorités politiques concernant sa compétence. La première est survenue lors de « l'affaire Fermont », la seconde était liée au problème du développement sur le territoire de la Baie James.

L'affaire Fermont résultait d'un litige territorial entre Québec-Téléphone et Bell Canada[116]. Une compagnie minière avait fondé une nouvelle ville, Fermont, dans le nord du Québec. Bell Canada, sans autorisation de qui que ce fut, se mit à desservir la ville. Québec-Téléphone obtint de la Régie l'autorisation de desservir le territoire en question. En faisant connaître sa décision[117], la Régie cita la remarque de Québec-Téléphone à l'effet que ce territoire n'était desservi par aucune entreprise de téléphone et que la seule autre entreprise publique relevant de la Régie qui aurait pu le faire (Ungava Telephone) ne manifestait aucun intérêt[118]. Québec-Téléphone vit ses efforts échouer en tentant de desservir le territoire. Le ministère fédéral des Communications a « étudié » la demande de permis pour un micro-ondes par l'entreprise pendant plus d'un an. Le ministère des Terres et Forêts du Québec refusait de céder le terrain pour une telle installation. Or, on découvrit que ce refus faisait suite à une lettre du ministère des Communications du Québec demandant au ministère des Terres et Forêts de ne rien faire tant que le ministère des Communications étudiait le « problème des communications dans la région de

---

114 Rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec, p. 15.

115 Conversation avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974.

116 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus.

117 Affaire *Québec-Téléphone, établissement de service à Fermont*, rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec 225, dossier n° 8696, 4 mars 1971.

118 Bell Canada tenta de faire renverser cette ordonnance par un tribunal mais elle perdit en première instance (non rapporté, 29 mars 1971) et alla en appel. La cause était encore en Cour d'appel lorsque cette demande fut soumise à la Régie, et le recours en appel fut retiré à la demande de la Régie.

Fermont". Pendant ce temps, Bell Canada et Québec-Téléphone continuèrent à négocier souvent âprement des contrats de trafic. Vers la fin des négociations, Bell insista pour que Québec-Téléphone remît son permis pour Fermont à Telébec, entreprise publique québécoise affiliée à Bell[119], Bell étant alors prête à vendre ses installations de Fermont à Telébec. La Régie fut saisie de l'affaire à la suite de la requête de Télébec pour l'autorisation du transfert de permis.

La Régie décida que ce n'était pas la faute de Québec-Téléphone si elle n'avait pas pu établir de service à Fermont. La Régie fit remarquer que toutes les requêtes de Québec-Téléphone adressées aux différents ministères spécifiaient qu'en essayant de fournir le service, elle agissait conformément à une ordonnance de la Régie. Or l'entreprise publique ne pouvait rien faire de plus[120]. La Régie critiqua alors vertement le ministère des Communications.

... la loi du ministère des Communications (S.R.Q. 1969, c. 65) ne donne aucunement au ministre ou au ministère des Communications un tel pouvoir exécutoire de surveillance et de contrôle des entreprises publiques définies par la Loi de la Régie et dont la juridiction est dévolue à la Régie par sa loi constitutive[121].

Il est évidemment loisible au ministre d'intervenir devant la Régie comme n'importe qui, lors des auditions publiques habituelles, mais en étant prêt à faire face à une opposition. La prétendue « étude des problèmes de communication dans la région de Fermont » par le ministre a été entreprise alors que la Régie avait déjà réglé le problème dans son ordonnance en accordant le territoire à Québec-Téléphone. La Régie n'a pas été avertie de cette étude et n'a reçu aucune requête d'annulation ou de modification de son ordonnance[122]. En outre, à l'époque, la cause était en cours d'instance devant la Cour d'appel. La Régie a déclaré que son statut quasi-judiciaire interdisait toute intervention du genre de celle du ministère des Communications:

Considérant que rien dans la loi du ministère des Communications ne l'autorise à empêcher l'exécution d'une ordonnance de la Régie, organisme quasi judiciaire, et qu'en ce faisant il agit illégalement et excède sa juridiction;

---

119 *Fermont, op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, pp. 158 et 166.

120 *Id.*, p. 177.

121 *Id.*, p. 175.

122 *Id.*, pp. 177-178.

Considérant que la Régie est le seul organisme quasi judiciaire possédant cette nature et ces pouvoirs dans l'ensemble des organismes de communications du Québec ;

Considérant que, à la connaissance de la Régie, aucune de ses décisions - avant celle du 4 mars 1971 - n'avait fait ainsi l'objet d'obstruction quant à son objet fondamental touchant l'existence même de services de communications ordonnés à une entreprise de services publics ni de la part de l'organisme fédéral préposé à l'assignation des fréquences de radio (après qu'une ordonnance de la Régie a ordonné la construction d'un réseau ou partie de réseau nécessitant l'usage de radiocommunication) ni de la part d'aucun ministère du Québec ni d'aucune autre autorité, municipale ou paragouvernementale, pourtant nombreuses, quant au concours que chacune d'elle doit apporter dans la réalisation concrète des travaux estimés nécessaires par la Régie dans l'intérêt public.

Considérant que c'est d'ailleurs un principe de droit universellement reconnu, que l'exécutif ne peut pas et ne doit pas entraver l'exécution d'un jugement d'un tribunal judiciaire ou d'une ordonnance d'un tribunal ou organisme quasi judiciaire, qu'il soit de droit administratif ou autre, sauf dans les limites prévues par la Loi comme le pardon, la libération conditionnelle ;

Considérant que la loi de la Régie des services publics indique que cet organisme est véritablement un tribunal de droit administratif et que le processus de ses décisions est judiciaire et que ses décisions ne peuvent être mises en question, discutées ou entravées que par le moyen de procédures judiciaires ;

Considérant que les articles suivants de la loi de la Régie des services publics sont de toute évidence à cet effet :

Voir les articles 41 à 44 de la Loi pages 124 et 125.

Considérant que ce qui constitue le caractère quasi judiciaire ou administratif d'un organisme ou d'une agence gouvernementale ou d'un corps public est le processus prescrit par la loi pour l'exercice de sa juridiction ;

Considérant qu'il ressort clairement de la loi de la Régie des services publics que toutes les activités de la Régie sont établies et prévues en vue de l'émission par la Régie d'ordonnances soumises à homologation par la Cour supérieure et susceptibles d'appel devant la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada ;

Considérant que ce caractère quasi judiciaire conféré à la Régie par le processus prévu par la loi n'est pas modifié ni diminué même dans l'exercice de ces pouvoirs administratifs et législatifs délégués qui ne sont que des accessoires de ce pouvoir principal d'ordre quasi judiciaire qui lui est attribué[123] ;

---

123 *Id.*, pp. 178-180.

De plus, le ministère, en mettant en question la décision de la Régie sur une question de fait est allé même au-delà des pouvoirs de la Cour d'appel.

La régie poursuit en citant Dicey et de Jouvenel concernant le « règle de droit » et la subordination du pouvoir exécutif à la Loi[124], et elle a longuement cité la cause *Roncarelli*[125] à propos des limites du pouvoir exécutif[126]. Elle a ensuite traité de son pouvoir de condamner pour outrage au tribunal[127]. Elle a le pouvoir de maintenir l'ordre aux auditions, mais elle ne peut assigner personne pour infraction ou incitation à enfreindre ses ordonnances ou pour empêcher leur mise à exécution. Ce pouvoir revient à la Cour supérieure seulement si les ordonnances de la Régie ont été homologuées par cette Cour. Or, l'ordonnance en question n'avait pas été homologuée. La Régie a donc dû se borner à déclarer que le ministère avait fait une « intervention illégale » qui rendait la juridiction de la Régie nulle et inopérante[128].

Pour finir, la Régie accepta la situation de fait qui favorisait la requête de Télébec, bien qu'elle ait été créée volontairement et illégalement[129]. Il n'était pas question que Télébec puisse fournir de service satisfaisant sur le territoire. La Régie donna donc son autorisation à la requête et transféra le permis de Québec-Téléphone à Télébec.

Lors de la cause de la Baie James qui vint après[130], la Régie remarqua en passant que Téléphone du Nord de Québec (TNQ) avait également du mal à obtenir des terrains du ministère des Terres et Forêts pour étendre son service sur les territoires approuvés par la Régie en 1971[131]. Ceci se passait toutefois avant le cas Fermont, mais il n'y a pas eu de difficultés depuis. La Régie exprima l'espoir que « à l'avenir il ne serait pas nécessaire d'avoir recours aux tribunaux pour assurer le respect de ses décisions »[132].

---

124 *Id.*, pp. 182-184.

125 *Roncarelli* v. *Duplessis* (1958), S.R.C.S. 121.

126 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, pp. 184-186.

127 *Id.*, pp. 186-187.

128 *Id.*, p. 188.

129 *Id.*, p. 190.

130 Voir plus loin p. 30.

131 Affaire *Telephone du Nord de Quebec Inc. etablissement de service*, rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec 259, dossier n° 8706, 18 juin 1971.

132 *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, p. 16.

La cause impliquant le développement de la région de la Baie James remonte à une requête que TNQ fit en juillet 1972 pour desservir le territoire couvert par la concession à la Société de développement de la Baie James (SDBJ)[133]. La SDBJ fut créée par la Loi du développement de la région de la Baie James[134]. L'article 42 de cette Loi exemptait les opérations de la SDBJ et de ses filiales de la juridiction de la Régie des services publics.

Dans son opposition à la requête de TNQ, la SDBJ fit observer qu'elle avait l'intention d'établir elle-même de tels services en temps voulu[135] et qu'aucune autre entreprise ne pourrait desservir le territoire sans sa permission. En octobre 1972, TNQ sollicita de la Régie une ordonnance urgente l'autorisant à fournir un service immédiat aux travailleurs de la région de la Baie James. Cette autorisation fut accordée sans préjudice de la décision finale concernant la requête originale[136]. Vers la fin d'octobre, la SDBJ établit un service de communications dont elle eut le contrôle intégral sous le nom de SOTEL.

L'audition devant la Régie de la requête originale eut lieu en mai 1973. À ce moment-là, TNQ demanda le retrait de sa requête. TNQ désirait vendre ses actifs à SOTEL et demander à la Régie d'approuver un contrat de trafic entre TNQ et SOTEL[137]. Il abandonnerait également tous ses droits en vertu de l'ordonnance d'urgence de 1972. La Régie déclara qu'elle ne prendrait pas en considération le désistement en même temps que la question de l'établissement du service par SOTEL et, en conséquence, reporta toute l'affaire pour audition en juillet. Il semble que la Régie ait été quelque peu embarrassée par la requête.

Vous comprenez comme moi que ce n'est pas ici comme une simple cause entre particuliers où sont impliqués uniquement les droits des parties. Il y a ici les droits du public à protéger, l'intérêt public. C'est la Régie qui a le fardeau, le mandat de protéger l'intérêt public nonobstant ce que les parties peuvent décider

---

133 *Id.* L'ordonnance finale décrit toutes les procédures préliminaires.

134 L.Q. 1971, c. 34

135 *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, p. 5.

136 *Téléphone du Nord de Québec*, v. *Société de Développement de la Baie James et Hydro-Québec*, Rec. ord. 1972-73, Québec 111, dossier n° 8736, 26 octobre 1972. Voir l'examen des extensions de service plus loin, p. 102.

137 On remarquera la similitude avec la solution proposée dans la cause *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 plus haut.

entre elles... Alors, l'ordonnance incidente a été obtenue à la suite d'une preuve que vous avez faite. Il y avait un besoin urgent de desservir un public qui était établi aux endroits indiqués dans la requête. Il ne faut absolument pas que ce public-là soit sans service du jour au lendemain.... Dans le cas de désistement, évidemment, la Régie a son mot à dire là-dessus, encore une fois, parce que l'intérêt public est en jeu, comme je l'expliquais tantôt...

La Régie évidemment doit se prononcer sur le désistement. Ce n'est pas un simple désistement comme en Cour supérieure où seuls les intérêts des parties sont concernés. Ce désistement est relié directement aux deux requêtes que Me St-Julien a déposées ce matin et qui n'ont pas été signifiées et il faudra examiner ces requêtes-là pour voir si elles doivent être signifiées et si l'audition doit être tenue et ce n'est qu'à la fin de tout cela qu'on pourra se prononcer à la fois et sur le désistement et sur les requêtes. Entre-temps, la situation ne peut pas être modifiée. C'est le Téléphone du Nord qui a tout le territoire depuis l'ordonnance incidente qui a été homologuée par la Cour supérieure et qui - en passant, vous ne vous désistez pas du jugement d'homologation.. par la Cour supérieure - et a l'obligation légale de continuer d'occuper le territoire et de le desservir. Dans les circonstances, la Régie se prononcera sur le désistement en même temps qu'elle se prononcera sur les deux requêtes qui viennent d'être déposées par Me St-Julien. Il n'y a pas d'autres possibilités de disposer de ce dossier[138].

En juillet, SOTEL prétendit qu'en vertu de la Loi, elle n'était pas soumise en tant que filiale de la SDBJ à la juridiction de la Régie. La Régie aurait donc à se prononcer sur le désistement du TNQ, mais non sur les actions de SOTEL qui s'ensuivraient. La Régie refusa à SOTEL d'être exemptée de sa juridiction. Elle interpréta de façon restreinte la définition de « filiale » contenue dans la Loi, car elle ne s'appliquait qu'aux entreprises reliées à l'exploitation hydro-électrique, sauf indications précises contraires : or, ce n'était pas le cas des télécommunications[139]. Le fait que la SDBJ pouvait elle-même établir des services de télécommunications ne signifiait pas que n'importe laquelle de ses filiales pouvait se prévaloir de cette exemption. L'exclusion de la Régie sur le territoire de la Baie James[140] n'était pas «territoriale», mais visait plutôt l'« entreprise » qui y oeuvrait[141]. Étant donné

---

138 *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, pp. 11-12.

139 La Loi du développement de la région de la Baie James, articles 23, 16 et 18.

140 *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, pp. 24-31 et 36-38.

141 *Id.*, p. 31.

que SOTEL et TNQ étaient des entreprises analogues, il fallait en fait qu'il y eût une loi très claire pour que l'on puisse admettre une différence dans leur statut juridique[142]. La Régie a basé sa décision sur les articles 29 *a*) et 30 de la Loi de la Régie des services publics[143]. Ces deux articles proviennent d'un texte de loi de 1972 adopté postérieurement à la Loi du développement de la région de la Baie James. Ils se lisent comme suit:

29*a*) Nonobstant toute loi générale spéciale, la Régie a juridiction exclusive pour décider, sur l'ensemble du territoire du Québec, de l'emplacement et des conditions de raccordement des installations nécessaires à l'exploitation d'une entreprise publique.
Dans tous les cas où sa décision est susceptible de déroger à un règlement de zonage, la Régie doit, avant de prendre sa décision, convoquer la municipalité ou toute autre personne intéressée à lui faire des représentations. S.Q. 1972. c. 56.

30. Dans l'exercice de son droit de surveillance sur les propriétaires d'entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension de travaux ou de systèmes, aux parcours de messages, aux rapports à faire, aux règles, règlements, conditions et pratiques concernant les taux, prix et loyers et toutes autres matières de sa compétence.

La Régie peut également statuer sur les mesures requises pour protéger et assurer le fonctionnement d'une ligne téléphonique, télégraphique ou de signalisation, au cas de croisement ou de parallélisation avec une autre construction ou ligne soumise à la juridiction de la Régie.

Elle peut aussi rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires pour assurer la sécurité et l'avantage du public et la fidèle exécution de tout contrat, charte ou franchise comportant l'usage de la propriété ou de droits publics.

Lorsqu'il existe déjà à un endroit des installations susceptibles de servir aux fins d'une entreprise dont l'objet principal ou accessoire est celui qui est défini au sous-paragraphe *a* du paragraphe 3e de l'article 2 ou d'une entreprise de distribution d'électricité, la Régie peut ordonner, aux conditions qu'elle détermine, l'emploi de ces installations par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire. S.R. 1941, c. 143, a. 20; 9 Geo. VI, c. 21, a. 4; S.Q. 1972, c. 56.

---

142 *Id.*, p. 28.

143 L.Q. 1972, c. 56.

La Régie releva l'expression « nonobstant toute loi générale », et l'appliqua fermement à SOTEL, mais sans modifier le statut juridique de la SDBJ.

Une fois que SOTEL fut assujettie à sa juridiction, la Régie disposa aisément des requêtes. TNQ demanda à la Régie l'autorisation de cesser de desservir le territoire[144]. Il en était ainsi dans les faits depuis que la Cour supérieure avait homologué l'ordonnance d'octobre 1972 de laquelle TNQ essayait maintenant de se désister officiellement). Dans une telle requête, le maintien du service doit être la première considération. Par son abandon, TNQ ne remplirait pas cette condition, à moins que SOTEL ne prît la suite. De son côté, SOTEL n'avait pas satisfait aux dispositions de la Loi de la Régie des services publics relatives aux demandes de service et ne pouvait dont desservir le territoire[145]. De ce fait, on refusa toute les requêtes et on ordonna à TNQ de continuer à offrir son service. On laissait expressément les parties libres de se présenter avec de nouvelles demandes[146], c'est-à-dire une invitation claire faite à SOTEL de se repentir et de revenir devant la Régie. La décision est actuellement en appel[147].

Dans la cause Fermont comme dans celle de la Baie James, les ordonnances de la Régie ont effleuré le côté politique. Dans les deux cas, l'ultime solution semble être essentiellement politique. Alors que le ministère des Communications a reçu une réprimande de la Régie pour avoir créé des obstacles dans la mise à exécution de son ordonnance pendant qu'on arrivait à un accord à Fermont, le règlement intervenu est resté néanmoins en vigueur. La Régie dut admettre que Télébec desservirait tout aussi bien le public et elle transféra le permis. D'autre part, la réprimande paraît avoir eu pour effet de faire respecter le statut quasi judiciaire de la Régie. Les Terres et Forêts ne répétèrent pas ce genre de tactiques dilatoires relativement à la pénétration de TNQ sur le territoire de la Baie James après la décision de Fermont, comme on l'a déjà remarqué[148].

---

144. Article 23, *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, p. 35.

145. *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, p. 39. La Régie avait cité les articles 23, 24, 17, 31 et 32 de la Loi de la Régie des services publics. *Id.*, pp. 23-24.

146. *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45 ci-dessus, p. 41.

147. Me Yvon Côté, alors vice-président, inscrivit l'ordonnance sous le nom de « plaidoyer » avec l'intention d'aller en appel. Conversation avec M. le président Côté, 1er mars 1974.

148. *Baie James*, *op. cit.*, renvoi 45-ci-dessus, p. 16, dans ce texte à la p. 30.

La décision concernant la Baie James touche plus directement le facteur politique, car le Gouvernement a vraiment à coeur le projet de la Baie James tout entier. Cette décision a permis d'éviter que le cas soit réglé selon les principes qui ont motivé la décision dans le cas Fermont. Si la décision n'est pas renversée en appel et s'il n'y a pas d'accord officieux sur place, il n'est pas exclu qu'il y ait une loi spéciale pour garantir un contrôle gouvernemental serré sur les services télécommunications sur ce territoire. Cependant, ici aussi, une telle loi mérite un appui de la Régie en vertu du rôle qui lui a été assigné. Bien qu'on eût pu maintenir la continuité du service si SOTEL avait immédiatement pris en charge l'exploitation des équipements de TNQ, il était du devoir de la Régie de s'en assurer dans le mesure du possible et de ne pas abandonner sa juridiction à moins que cela fût parfaitement explicite dans un texte de loi. On ne remit jamais en cause le pouvoir de la SDBJ d'agir elle-même comme SOTEL avait essayé de le faire.

On pourrait donc avancer qu'en dépit du caractère politique de ces questions ainsi que de leurs solutions, la Régie a agi en respectant rigoureusement aussi bien les pouvoirs politiques que les siens. Quand chaque fonction étatique, politique, exécutive et judiciaire respecte l'identité des autres, il ne s'agit plus d'une « règle de droit » comme l'indiquait le cas *Fermont*. Il est plutôt question d'efficacité politique. Comment peut-on déterminer et coordonner les différents aspects de l'intérêt public?

La Cour supérieure a déclaré que la Régie doit être un organisme quasi-judiciaire et non pas législatif[149]. Il semble toutefois que lorsque la Régie étudie les besoins en service des particuliers et des communautés, les facteurs sociaux, économiques et techniques, tout comme le bien-fondé des demandes qui lui sont soumises, cela revient nécessairement à légiférer dans son domaine d'activités : le contrôle des services publics. C'est particulièrement vrai lorsque la Régie établit des précédents où tous les services publics trouvent, noir sur blanc, les principes qui doivent guider leur comportement. Le législateur a confié ce pouvoir à la Régie pour qu'elle en use librement. Les pouvoirs de la Régie sont néanmoins limités. Si la Régie légifère, elle le fait toujours par contrôle judiciaire, le style étant essentiellement adjudicatif. La Régie n'a pas coutume de rechercher des compromis.

Nulle autorité - judiciaire, quasi-judiciaire, administrative ou exécutive - ne peut passer outre aux lois que s'est données la population par la voie du Législateur démocratiquement élu.

---

149 - Non rapporté, 27 novembre 1973.

quelles que soient les difficultés pratiques que puisse susciter la juste interprétation de ces lois. Assujettie à ces lois, la Régie ne peut aménager «des accommodements avec le ciel» ni rendre des décisions de complaisance... si ce n'est à l'égard des lois[150].

Et pourtant, la politique exige des compromis. Les problèmes qui se posent devant la Régie peuvent s'étendre à des questions qui dépassent la simple question d'assurer des services de télécommunications. L'affaire de la Baie James en est un bon exemple. En effet, la Régie n'a pas compétence pour tenir compte de toutes les ramifications politiques dans les domaines connexes. Quelque autre service de l'État serait mieux placé pour mener à bien cette tâche.

On en a eu un exemple relativement récent de ce genre de difficultés quand la majorité des actions de Québec-Téléphone ont été vendues en 1966 à l'Anglo-Canadian Telephone Company, entreprise appartenant aux Américains. La Régie a approuvé la vente, mais l'approbation a été annulée par le législateur du Québec, qui lui ordonna de reconsidérer la question lors d'une audition publique[151]. À la suite de celle-ci, la Régie a rendu une longue décision dans l'affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à l'Anglo-Canadian Telephone Company* (désignée par la suite sous le nom de Sogebry)[152]. La Régie a fait remarquer qu'il s'était présenté bien des éléments qui dépassaient le cadre de l'examen par la Régie, comme le traitement des actionnaires minoritaires, la question de l'emploi sur le territoire couvert par le service de Québec-Téléphone, ainsi que le contrôle américain sur des entreprises québécoises. L'ordonnance de la Régie suggère qu'il serait avantageux d'inclure dans la Loi de la Régie des services publics un pouvoir semblable à celui qui permet au Cabinet fédéral de modifier les décisions de la Commission canadienne des transports.

CONSIDÉRANT QUE la surveillance et le contrôle qui lui sont confiés ne doivent s'exercer que dans les cadres de sa juridiction et, cela, uniquement au moyen des pouvoirs qui lui sont nommément accordés;

CONSIDÉRANT, en conséquence, que les seuls aspects de l'intérêt public dont elle a charge sont ceux qui sont compatibles avec sa juridiction limitée, face au contrat qui est placé devant elle;

---

150. Baie James, op. cit., renvoi 45 ci-dessus, p. 33.

151. L.Q. 1966, c. 13.

152. Affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à Anglo-Canadian Company*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8207, 16 et 28 juin 1966. Voir l'argumentation complète plus loin p. 107.

CONSIDÉRANT QUE tous autres aspects de l'intérêt public reposent et restent dans les mains du gouvernement lui-même;

CONSIDÉRANT QUE cette dislocation forcée des juridictions portant sur un même objet général, dans un domaine aussi vital que celui des services publics, peut, bien qu'elle soit nécessaire, donner lieu d'autant plus facilement à des situations équivoques et à des conflits de juridiction regrettables que les barrières qui séparent le pouvoir exécutif du pouvoir judiciaire paraissent parfois difficiles à franchir, en dépit de tous les efforts et de la meilleure bonne volonté;

CONSIDÉRANT QUE c'est probablement pour palier aux inconvénients qui découlent de cet éloignement fatal entre l'Exécutif, d'une part, et les Commissions ou Régies qui en dépendent, d'autre part, que le Gouvernement Fédéral a inséré dans la Loi des Chemins de Fer le paragraphe 1 de l'article 53 qui se lit comme suit:

> "**53.** (1) Le Gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, *soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard*, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue inter partes ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout arrêté que le gouverneur en conseil rend à cet égard lie la Commission et toutes les parties."

CONSIDÉRANT QU'il serait peut-être opportun, pour remédier aux inconvénients très sérieux qui découlent du caractère multiforme et ubiquiste de l'intérêt public et dans le but d'obvier au chevauchement possible des juridictions, que le pouvoir exécutif provincial se réserve, lui aussi, un droit de regard comparable à celui prévu dans la loi fédérale des Chemins de Fer, du moins en ce qui regarde les services publics;

CONSIDÉRANT QUE la Régie accueillera avec satisfaction l'insertion d'une pareille clause dans sa loi organique, car elle représentera pour elle, aussi bien que pour le gouvernement, une protection dont l'utilité est devenue évidente[153].

Actuellement la Régie, comme il est dit plus haut[154], s'y objecte fermement. On estime que son indépendance est son atout le plus sûr pour identifier ce qu'est l'intérêt public et le faire respecter[155]. Ce problème ne peut être résolu qu'en

---

153 *Id.*, pp. 18-20.

154 Voir plus haut p. 24.

155 Conversation avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974.

trouvant un moyen terme. Si la question des grandes orientations politiques doit entrer constamment en ligne de compte, on doit alors opter pour un pouvoir exécutif qui modifierait les décisions de la Régie. Si toutefois l'on croit que ce genre de contrôle exécutif ne se limiterait pas aux affaires qui dépassent le pouvoir de contrôle de la Régie ou si, en tout cas, l'ingérence possible devait freiner les activités de la Régie, même celles accomplies strictement dans les limites de sa compétence, alors on devrait opter pour une régie indépendantes sans aucune équivoque,quitte aux frictions que cela entrainerait. Résoudre ces frictions deviendrait alors le rôle du législateur. Le coût de ce choix serait alors justifié comme étant le prix à payer pour obtenir un organisme de contrôle fort.

On a l'impression que le législateur penche vers cette dernière solution. Les modifications de 1972 à la Loi de la Régie des services publics apportées à l'article 25*a*) se lisent comme suit :

25*a* La Régie doit donner son avis au ministre, sur toute question que celui-ci lui réfère. À cette fin, elle peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. Elle doit, lorsque de l'avis du ministre l'importance des question soumises le requiert, recevoir et entendre les enquêtes et suggestions du public. La procédure de ces audiences publiques est déterminée par un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil qui entre en vigueur le jour de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*. S.Q. 1972, c. 56.

On peut interpréter cet article comme une réponse à la suggestion faite dans la cause *Sogebry* et suivant laquelle il devrait y avoir un dispositif pour examiner les requêtes dans une optique plus vaste. La Loi semble accorder au ministre le pouvoir de s'en remettre à la Régie pour les cas litigieux afin qu'elle les résolve selon ses procédures et dans le cadre de son contrôle. Il semble que le législateur s'est fié davantage au pouvoir de contrôle de la Régie plutôt que de porter atteinte à sa compétence. Comme toujours, bien entendu, le ministre peut intervenir devant la Régie sur toute question dont elle est saisie. Le ministre n'a pas le pouvoir de modifier les décisions de la Régie.

Si on se base sur le poids de la Régie et sur le contrôle qu'elle effectue, dont on trouvera la description dans la quatrième partie du présent ouvrage, on a raison de croire que ce choix a été le bon. Les questions délicates du point de vue politique se posent trop rarement devant la Régie pour justifier le risque de compromettre l'innovation active dont elle fait preuve actuellement. On pourrait répéter que la Régie doit respecter ce qui relève de la politique, tout

comme le Gouvernement doit respecter la Régie. C'est le législateur qui a toujours le dernier mot. Dans cette optique, le présent système semble préférable.

Questions constitutionnelles. - La loi de la Régie des services publics s'applique « aux matières qui relèvent de la juridiction de la province »[156]. Cette juridiction est établie selon des principes ordinaires de droit constitutionnel. En pratique, le Québec considère qu'il peut réglementer toute entreprise publique de téléphone à charte provinciale[157]. Le droit jurisprudentiel indique que son pouvoir sur les entreprises à charte fédérale oeuvrant exclusivement à l'intérieur de la province est plus limité; la province peut surveiller leurs opérations commerciales qui doivent se conformer aux normes d'application générale. Elle ne peut adopter des lois qui ne visent que les entreprises à charte fédérale. Elle ne peut non plus paralyser leur fonctionnement. La Compagnie de Téléphone Bonaventure et Gaspé, gérée pendant longtemps par Québec-Téléphone, avait une charte fédérale; elle ne pouvait pas être vendue à Québec-Téléphone sans la permission de l'organisme chargé du contrôle fédéral[158]. Une entreprise à charte fédérale dont les opérations dépassent les limites d'une province n'est pas assujettie aux règlements provinciaux[159]. De même, une activité qui est réputée être à l'avantage général du Canada dans le sens de l'article 92 (10c) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est pas de la compétence provinciale. Une seule entreprise de téléphone qui fait affaire actuellement au Québec profite de ces exceptions: Bell Canada[160]. Toutes les autres entreprises sont assujetties à la juridiction de la Régie[161].

---

156 Article 1.

157 Compte tenu des observations au renvoi 36 ci-dessus.

158 Affaire *Québec-Téléphone, achat du réseau de la Compagnie de Téléphone Bonaventure et Gaspé Limitée*, Recueil de jurisprudence 1971-72, R.S.P. Québec 139, dossier n° 8721, 29 mai 1972, p. 139. Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 24 novembre 1972. Bonaventure s'était unie à Bell Canada pour s'opposer à la juridiction de la Régie dans l'affaire *La Corporation de Téléphone et de Pouvoir de Québec*, v. *La Compagnie de Téléphone Électrique du Comte de Lotbinière et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 743, 22 avril 1944.

159 *City of Toronto* v. *Bell Telephone Company* (1905), C.A. 52.

160 La Régie avait déjà fait des observations selon lesquelles elle avait un pouvoir de contrôle sur les activités de Bell Canada dans la province. Bell Canada l'avait contesté, quoiqu avant la deuxième guerre mondiale elle eût déposé des déclarations avec les prédécesseurs de la Régie. Soit dans l'affaire *Approval of Bell Telephone Company Agree-*

ment and Application Forms, rapp. ann. 1922-23, C.S.P. Québec 110, dossier n° 708, 1er mars 1923. Pour d'autres commentaires, voir les ordonnances suivantes.

- *La Compagnie de Telephone de St-Judes* v. *Bell Telephone Co. and Girouard & Gadbois*, rapp. ann. 1920-21, C.S.P. Québec 23, dossier n° 368, 13 octobre 1920. On critiqua Bell Canada de faire sans permission des constructions de qualité médiocre.

- *La Compagnie de Telephone de St-Bonaventure* v. *Bell Telephone Company*, rapp. ann. 1929-30, C.S.P. Québec 50, dossier n° 2088, 11 décembre 1929. La Commission exprima des doutes quant à sa juridiction sur Bell Canada.

- *La Corporation de Telephone et de Pouvoir de Québec* v. *La Compagnie de Telephone Électrique du Comte de Lotbinière et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 743, 22 avril 1944. La Régie adopta une formule générale pour les contrats de trafic et adressa un avis à Bell Canada. Ce geste déclara-t-elle, n'avait pas pour but de déclarer publiquement sa juridiction sur Bell Canada, décision qu'elle n'avait pas besoin de prendre, mais c'en était un de courtoisie.

- *Le Telephone Labelle Limitee* v. *The Bell Telephone Company of Canada*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 1450, 1er mai 1945. Bell déclara qu'elle désirait l'approbation de la Régie avant d'acheter l'entreprise locale.

- Affaire *La Corporation de Telephone de Québec, modification du contrat de trafic*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4155, 4 mars 1950. La Régie déclara qu'elle n'avait pas besoin de prendre de décision concernant sa juridiction sur Bell Canada, mais elle avisa de toute façon Bell Canada de la demande de contrat de trafic par Québec-Téléphone.

- *La Ligue des Citoyens de St-Charles Garnier Inc.* v. *Vincent*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4842, 20 décembre 1952. La Régie déclara qu'elle n'avait pas de juridiction pour faire exécuter ses ordonnances contre Bell Canada.

- *La Compagnie de Telephone d'Arthabaska Limitee* v. *La cie de Telephone Bell du Canada*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6074, 30 octobre 1956. La Régie donna son accord au contrat de trafic avec Bell Canada « dans les limites de sa juridiction ».

- *Affaire La ligne Telephonique des Cultivateurs de la Province de Québec. Heures de services*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6203, 15 novembre 1957. Bell Canada avise la Commission de ses projets d'expansion. La Commission y joignit des conditions techniques.

- *Telephone St-Germain Limitee* v. *La Cie de Telephone Bell du Canada*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6466, 7 mai 1958. La Régie donna son accord au contrat de trafic avec Bell « en vertu des pouvoirs qui nous sont donnés par la Loi », dans *La Compagnie de Telephone d'Arthabaska Limitee* v. *La Cie de Telephone Bell du Canada*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6074, 30 octobre 1956, la formule y était plus courante, même après St-Germain.

- *La Chambre de Commerce de Contrecoeur et al. v. Le Telephone Contrecoeur Limitee*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8357, 7 novembre 1966. La Régie refusa d'ordonner le service de secteur étendu (SSE) avec Bell Canada. Elle déclara que, nonobstant la présumée juridiction fédérale, elle permettrait à une entreprise locale d'empiéter sur le territoire de n'importe quelle autre entreprise si cette autre ne fournissait pas un service adéquat, mais qu'ici cette question ne se posait pas.

- Affaire *La Compagnie de Telephone de La Tuque, vente de reseau à la Compagnie de Telephone Bell du Canada*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8384, 6 juin 1967. La vente des actions à Bell Canada fut approuvée. On passa outre aux préoccupations du syndicat concernant un transfert possible de la juridiction sur les relations ouvrières au gouvernement fédéral parce qu'il s'agissait de la vente d'actions et non pas de l'actif. La Régie interviendrait dans la question de la vente de l'actif si elle en avait alors la juridiction.

En outre, il y eut de nombreuses causes pendant les années '50 et '60, où l'on autorisa soit des entreprises déterminées, soit toutes les entreprises québécoises à fixer les tarifs des communications interurbaines suivant ceux de Bell Canada. Voir, par exemple, l'affaire *Taux des entreprises publiques de Telephone sous la Juridiction de la Regie pour Communications interurbaines, ordonnance generale*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4801, 30 novembre 1951. À comparer avec la politique actuelle décrite plus loin p. 67.

161 L'on trouvera à l'annexe C une liste des principales entreprises qui relèvent de la Régie.

La Régie a souvent remarqué que cette juridiction divisée touchant l'exploitation du service téléphonique provoque d'énormes difficultés dans l'application d'une saine politique des communications au Québec[162]. En conséquence, elle a montré pendant ces quelques dernières années son ferme désir de ne plus laisser d'autres parties du service téléphonique du Québec échapper à sa juridiction. On en trouve la preuve la plus évidente dans des exemples de vente d'entreprises de téléphone de moindre envergure, comme par exemple récemment, en 1971, dans la cause *Lessard*[163]. La petite entreprise rurale de l'endroit était disposée à vendre ; les deux acheteurs éventuels étaient Bell Canada et la Compagnie de téléphone de Saint-Victor de Beauce. Après avoir entendu les dépositions portant sur la direction de la majorité des appels et où se situait l'intérêt principal, la Régie ordonna à l'entreprise de vendre à celle de Saint-Victor. La Régie fit remarquer que, suivant ses principes, elle était en faveur pour qu'une seule entreprise desserve les habitants d'une localité[164]. Puis elle déclara :

De plus la Régie doit réitérer l'affirmation qu'elle a déjà faite dans des ordonnances antérieures à l'effet que l'intérêt public québécois exige que la juridiction territoriale de la Régie soit maintenue et même étendue et que dans les circonstances, aucune action ne doit être favorisée par la Régie ayant comme effet et résultat pratique de restreindre cette juridiction territoriale. Dans le cas qui nous occupe, favoriser l'établissement d'un secteur étendu avec Tring-Jonction aurait pour effet de soustraire le territoire des rangs 2 et 3 de St-Victor de la juridiction de la Régie puisque la preuve révèle qu'aucune compagnie de juridiction provinciale serait en mesure d'assurer actuellement ce service[165].

On pourrait remarquer aussi que la Régie a refusé d'ordonner le service de secteur étendu à l'autre localité également, puisque « aucune entreprise publique de juridiction provinciale ne pourrait fournir un tel service »[166].

---

162. Par exemple, l'affaire *Telephone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « Trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8672, 26 janvier 1973, p. 162.

163. *Lessard et al. v. La Cie de Telephone des Rangs 2 et 3 de St-Victor Nord*, rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec 229, 231, dossier n° 8698, 11 juin 1971.

164. *Id.*, p. 237.

165. *Id.*, p. 237.

166. *Id.*, p. 237.

Parfois, la juridiction de la Régie est remise en cause encore plus directement. Le cas *Fermont*[167] a fourni récemment une exemple de la réaction de la Régie. Comme on l'a remarqué plus haut, Bell Canada avait installé un service téléphonique sans la permission de qui que ce fût, prétendant agir en vertu de sa charte[168]. La Régie répliqua que le territoire du Québec était également assujetti à la juridiction de son gouvernement, de ses tribunaux et de ses organismes de contrôle et que, d'après elle, même si un territoire était occupé par Bell, elle avait le pouvoir d'autoriser une entreprise publique sous sa surveillance à desservir ce même territoire[169]. En fait, Bell avait demandé au tribunal de renverser l'ordonnance de la Régie accordant à Québec-Téléphone le territoire de Fermont. Bell perdit le procès[170] et on l'obligea à retirer son appel avant que la Régie n'accepte le geste de Bell[171] de retirer son appel signifiait que la juridiction de la Régie n'était plus en cause, et l'ordonnance fut valide et finale[172].

La réalité de la téléphonie étant ce qu'elle est, la Régie trouvait que le service monopolistique était le meilleur[173]; cependant, ce n'était pas aux entreprises de téléphone de décider laquelle parmi elles jouirait de ce monopole dans un territoire donné[174]. La Régie pouvait donc ne pas tenir compte du désir qu'avait Québec-Téléphone d'abandonner le territoire de Fermont[175] et la forcer à le desservir dans l'avenir à la place de Télébec[176]. Toutefois,

Considérant qu'un des éléments essentiels de l'intérêt public que doit avoir en vue la Régie dans une ordonnance, est le maintien de sa juridiction sur le territoire de la province de Québec et de sa juridiction de surveillance et de contrôle sur les entreprises publiques définies à la loi de la Régie;

---

167 Voir plus haut p. 26

168 C.S.P. 1880, c. 67, a. 5

169 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, p. 152 - p. 191

170 Non rapportée, 29 mars 1971

171 La Régie évoqua la jurisprudence pour appuyer cette façon de procéder

172 *Fermont*, *op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, p. 152 - pp. 171-172

173 *Id.*, p. 191

174 *Id.*, p. 188

175 *Id.*, p. 188

176 *Id.*, p. 193

Considérant, qu'à ce point de vue dans cette cause, il est indifférent que le territoire soit accordé à Québec-Téléphone ou à Télébec Limitée, les deux compagnies étant sous la surveillance et le contrôle de la Régie[177].

La Régie devait maintenir sa juridiction sur le territoire et le service ne devait pas être interrompu. Elle accepta donc la situation et autorisa le transfert à Télébec.

Des observations faites lors de l'affaire *Fermont*, il ressort que la préoccupation de la Régie ne porte que sur la juridiction visant le contrôle et non sur la propriété[178]. La Régie fut donc heureuse de voir Bell Canada réunir en une entreprise provinciale, Télébec, plusieurs des petites entreprises qu'elle avait achetées au cours des années[179]. De même, la Régie vit se réaliser un souhait qu'elle exprimait depuis plusieurs années: la constitution en corporation à charte provinciale de Téléphone du Nord de Québec pour exploiter le service téléphonique de l'entreprise incorporée en Ontario, Northern Telephone Ltd., peu de temps après que Bell Canada eut acquis le contrôle de cette dernière[180].

Les commentaires ci-dessus tirés de l'audition portant sur le tarif de base de Télébec révèlent clairement la méthode de contrôle appliquée aux filiales de Bell:

En soi, l'intimité de relations entre Télébec Ltée et Bell Canada n'est que normale, dans les circonstances. Il devient cependant évident que la situation n'est pas commune. Si, d'un côté, la filiale retire de ce fait des avantages indéniables telles l'entrainement du personnel, l'échange de méthodes d'administration et d'exploitation, l'accès à bon prix à certains fournisseurs, une source de financement solide et de connaissances précieuses, d'un autre côté, la filiale doit cependant se comporter en personne majeure du fait de son existence juridique propre, des lois diverses spécifiques qui la régissent, à certains égards, et surtout des caractéristiques

---

177 *Id.*, p. 192.

178 Voir discussion ci-dessous p. 107.

179 Affaire *Telebec Limitee, formation du reseau*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8611, 11 avril 1969.

180 Affaire *Telephone du Nord de Québec Ltee, formation du reseau*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossiers nos 8452, 8441, 8453, 8454, 8455, 1er septembre 1967. La Régie avait fait des remarques quant à l'utilité de cette démarche dans les ordonnances précédentes. Affaire *Northern Telephone Company Limited, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4575, 19 octobre 1951; affaire *Northern Telephone Company Limited, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6615, 4 avril 1959.

propres de sa clientèle que sa vie corporative doit également refléter. En somme, l'autonomie réelle de Télébec Ltée doit être respectée en tenant compte qu'il n'est pas absolu que ce qui est bénéfique à l'une le soit nécessairement à l'autre en tout point.

La nature même du principal actionnaire de Télébec Ltée fait que la personne morale qui est son principal investisseur, contrairement à ce que l'on voit généralement au niveau de l'actionnariat multiple, l'actionnaire principal dans ce cas-ci connaît très bien l'industrie des communications de même que les principes qui en régissent les activités. La Régie est d'opinion qu'il faut considérer toute demande de Télébec Ltée dans le cadre de son autonomie juridique. Dans le contexte juridictionnel actuel, même si à maints égards les manifestations de la vie quotidienne des entreprises de communications se ressemblent fort, il ne faut pas néanmoins oublier que chacune doit épouser de près les besoins spécifiques de la clientèle qu'est la sienne, le comportement de chaque entreprise doit respecter les caractéristiques du milieu où elle opère, comme de l'autorité publique chargée de la régir. Certains critères varient, certaines normes ne peuvent être les mêmes, des modes différents de concrétisation d'activités sont nécessaires[181].

Relativement à la surveillance des contrats de trafic, la Régie veille avec beaucoup de soin à ce que son pouvoir de contrôle ne soit pas limité par des accords privés entre entreprises publiques de téléphone[182]. L'ordonnance de 1972 autorisant le contrat de trafic entre Québec-Téléphone et Bell Canada contient un exposé de sa politique de base[183]. Ce contrat marquait la fin de longues négociations, ainsi que celle de la bataille des parties devant la Cour suprême du Canada[184]. Il prévoyait des réajustements au cas où les taux de l'une des parties seraient modifiés. La Régie déclara qu'elle ne permettrait pas que les clauses d'un contrat de trafic eussent un effet sur sa politique tarifaire ; toute clause d'un contrat contraire à la Loi de la Régie des services

---

181 Affaire *Télebec Ltee, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972, pp. 46-47.

182 *Québec-Téléphone* v. *La Cie de Téléphone Ungava et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7313, 29 juin 1962.

183 Affaire *Québec-Téléphone, contrat de trafic avec Bell Canada*, Recueil de jurisprudence 1971-72, R.S.P. Québec 197, dossier n° 8724, 30 juin 1972.

184 Québec-Téléphone v. Bell Canada (1972), S.R.C.S. 192.

publics, aux règlements ou ordonnances de la Régie serait considérée comme nulle[185]. Depuis, la Régie a souvent réitéré les arguments qui avaient motivé cette ordonnance[186].

De la même façon, aucun contrat de trafic ne saurait lier la Régie en ce qui concerne quelque autre aspect de sa juridiction. Dans le contrat Bell Canada - QuébecTéléphone, la Régie a en sorte éliminé les clauses concernant le service sur le territoire de Fermont. Bell avait contraint Québec-Téléphone d'ajouter les clauses relatives à Fermont comme condition de l'accord[187]. Il y avait eu aussi un accord distinct selon lequel le contrat de trafic en son entier serait indivisible. La Régie a considéré cet accord comme nul. De même, l'accord de trafic entre Télébec et Québec-Téléphone fut critiqué et modifié.

Considérant que la requérante demande que le contrat R-1 soumis pour approbation à la Régie soit accepté par celle-ci *sans aucune modification;*

Considérant qu'il n'appartient pas à une entreprise publique soumise à la surveillance et au contrôle de la Régie de déterminer de façon absolue et définitive, elle-même ou par entente avec une autre partie, les conditions d'exploitation de son service, non plus que les conditions des contrats passés entre elle et une autre entreprise publique relativement à telle exploitation;

Considérant qu'il est entièrement et exclusivement du ressort de la Régie de déterminer ces conditions conformément à l'article 30 de la Loi de la Régie;

Considérant que cette exigence de la requérante que le contrat R-1 soit approuvé sans aucune modification par la Régie est illégale, sans valeur et ne peut être retenue par la Régie;

Considérant notamment que la clause du contrat R-1 portant le titre «Possession et conditions» n'a aucune valeur si elle ne reçoit pas l'approbation de la Régie et qu'elle peut être modifiée par la Régie;

---

185 Affaire *Québec-Téléphone, contrat de trafic avec Bell Canada*, Recueil de jurisprudence 1971-72, R.S.P. Québec 197, dossier n° 8724, 30 juin 1972.

186 La Régie est également intervenue dans des questions de contrats de trafic entre Bell Canada et de petites entreprises québécoises pour équilibrer en quelque sorte le pouvoir de négociation. Conversation avec Me Lawrence Morgan, alors secrétaire, 26 juillet 1972.

187 *Fermont, op. cit.*, renvoi 81 ci-dessus, pp. 158 et 166.

Considérant que la clause du contrat R-1 portant le titre «Exploitation du territoire» est également une clause illégale allant directement à l'encontre de pouvoir de surveillance et de contrôle de la Régie prévus par la loi tant sur Québec-Téléphone que sur Télébec Limitée;

Considérant que pour les raisons ci-dessus mentionnées le contrat R-1 est également illégal et non avenu quant à la demande d'approbation de la Régie sans modification et quant au troisième paragraphe des conditions additionnelles de validité où les parties ont convenu qu'à défaut par la Régie des services publics d'émettre une ordonnance approuvant sans modification le contrat R-1, celui-ci deviendrait nul de nullité absolue;

Considérant que cette clause est illégale, ne peut en aucune façon lier la Régie et que de toute façon les parties devront quant même être liées par le contrat R-1 même s'il est modifié par la Régie, la Régie ayant tous les pouvoirs nécessaires pour déterminer les conditions d'exploitation du service de téléphone à Fermont et les conditions en vertu desquelles Québec-Téléphone cède ledit territoire et lesdites installations à Télébec Limitée[188];

Comme on pouvait s'y attendre, c'est principalement lors des causes impliquant les deux filiales de Bell, Télébec et TNQ, que la Régie a affirmé son pouvoir de contrôle sur les taux prévus dans les contrats de trafic et même les taux en général. Quatre ordonnances importantes rendues le 8 septembre 1972 prévoient ce qui s'avérera être sans doute la solution définitive de la question[189]. La régie autorisait les deux entreprises publiques à réduire légèrement les taux interurbains, mais leur refusait l'adoption des taux de Bell Canada entre le Québec et l'Ontario. Les entreprises avaient avancé quatre raisons pour appuyer leur demande: l'approbation de la Commission canadienne des transports, les conditions de leurs contrats de trafic avec Bell, les avantages des taux uniformes, ainsi que les dépenses qu'entraîneraient des taux interurbains différents de ceux de Bell.

---

188 *Id.*, pp. 193 et 194.

189 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 51, dossier n° 8642, 8 septembre 1972; affaire *Téléphone du Nord de Québec Inc., modification du tarif interurbain «Québec-Ontario»*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 80, dossier n° 8733, 8 septembre 1972; affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. Ord. 1972-73, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972; et affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain "Québec-Ontario"*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972.

La Régie expédia le premier argument. En plus de constater que la CCT n'avait pas de juridiction sur les entreprises publiques qui relevaient de la Régie[190], y compris Télébec et TNQ, elle fit valoir que sa compétence avait été reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Québec-Téléphone v. Bell Canada*[191]. Il fallait justifier les structures tarifaires devant la Régie sur le fond[192]. Il était de notoriété publique[193] que la structure économique de Bell Canada était bien différente de celle des requérants, structure qui était plutôt urbaine et locale. Ainsi, il n'était pas justifié d'utiliser l'approbation destinée à Bell pour justifier les changements tarifaires de Télébec et de TNQ[194].

La Régie s'objecta à deux clauses des contrats de trafic. La première se lisait comme suit :

6. Les frais pour toutes les communications échangées en vertu des règlements ci-dessous seront conformes aux taux et aux règlements que la compagnie Bell pourra établir ou adopter à l'occasion, et la compagnie de raccordement doit établir dans son réseau les centres tarifaires qui peuvent être nécessaires à cette fin. Aucun frais supplémentaire ne sera exigé par l'une ou l'autre des compagnies, sauf les frais raisonnables quand il faut recourir aux services d'un messager pour aviser la personne demandée au téléphone[195].

La Régie avait approuvé ces contrats lors de l'établissement des entreprises. Depuis, Bell Canada avait obtenu de la CCT de fréquents changements tarifaires qui se sont ressentis sur le tarif des entreprises québécoises. Le fait de continuer à approuver les contrats sous leur forme actuelle, déclara la Régie, équivaudrait pour elle à abandonner son rôle de

---

190. Les citations sont relevées dans la première décision concernant *Télébec*, dans l'affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972.

191. S.R.C.S. (1272) 182. En fait, le procureur de Bell l'avait admis.

192. Voir plus loin p. 69.

193. Ce n'était sans doute qu'une formule pour justifier l'admission d'office de ce fait, alors qu'on ne l'avait pas présenté comme preuve. La Régie a le droit d'user de ses connaissances d'expert pour arriver à des décisions. Voir ci-dessus, renvoi 69.

194. Affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. Ord. 1972-73, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972, p. 65.

195. Affaire *Téléphone du Nord de Québec Inc. : modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 80, dossier n° 8733, 8 septembre 1972, p. 82.

surveillance et de contrôle sur les taux que les requérants appliquaient[196]. Bref, la Régie modifia son approbation antérieure de la clause qui en était responsable[197]. La Régie contesta également l'article 15 des contrats, qui se lisait comme suit :

Ce contrat reste soumis à l'approbation de la Commission des transports du Canada, ainsi qu'à toutes ordonnances et tous règlements le modifiant ou en changeant les termes, que ladite Commission pourrait émettre, de temps à autre, à l'avenir ; il est également sujet à l'approbation de l'organisme de régie provincial ayant juridiction, sur la Compagnie reliée, c'est-à-dire la Régie des services publics de Québec ou la Commission municipale d'Ontario, selon le cas[198].

Cela pouvait vouloir dire que les entreprises publiques allaient être sujettes aux futures ordonnances de la CCT, ce qui était illégal pour une entreprise québécoise. On supprima l'expression « ainsi qu'à toute ordonnance... à l'avenir ».

Il ne fallait pas que l'uniformité des taux, bien qu'avantageuse, entraînât l'application automatique des décisions du CCT aux entreprises téléphoniques québécoises[199]. Citant sa décision de juillet 1972[200] sur les tarifs de Télébec, la Régie déclara qu'aucune entreprise ne devait être tributaire d'une autre pour fixer ses taux[201]. Quant aux dépenses que devraient faire les requérants si leurs tarifs différaient de ceux de Bell, la Régie estima cette allégation insuffisamment fondée. De toute façon, c'était là un facteur secondaire qui tenait compte des besoins de l'entreprise, mais qui n'avait aucun rapport avec les intérêts des abonnés ni avec ceux du grand public[202]. La Régie soutiendrait toute

---

196 Affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972, p. 66.

197 *Id.*, pp. 67 et 69. La Régie cita l'article 23 de la Loi de la Régie des services publics.

198 *Id.*, p. 68.

199 *Id.*, p. 67.

200 Affaire *Télébec Ltée, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 11, dossier N° 8702, 27 juillet 1972.

201 *Id.*, p. 42.

202 Affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. Ord. 1972-73, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972, p. 68.

décision qui tendrait à encourager les entreprises requérantes à être gérées comme des entreprises distinctes de Bell, « ce qu'elles sont d'ailleurs »[203].

On a constaté le résultat des déclarations à la principale audition subséquente portant sur les tarifs et concernant ces entreprises. Lorsqu'elles présentèrent leur plaidoyer en faveur des tarifs transcanadiens, il ne fut pas mention des contrats de trafic ni des décisions de la CCT[204]. Il semble donc possible de conclure sans crainte de se tromper que la Régie a réussi à faire comprendre à toutes les entreprises publiques sous sa juridiction, y compris les filiales de Bell, qu'elles doivent se conformer aux principes de ce contrôle dans l'intérêt public du Québec, tel que la Régie le définit. Ce sont les fondements de ce contrôle que la présente étude va maintenant examiner.

Principes directeurs du pouvoir de contrôle de la Régie des services publics

Avant la deuxième guerre mondiale, les ordonnances de la Commission des services publics, comme on l'appelait alors, révèlent les préoccupations qui, comme on pouvait le prévoir, étaient associées à l'établissement d'un service téléphonique. Elles traitent de questions techniques telles que les normes de construction[205], l'installation et l'enlèvement des poteaux[206], le croisement des fils[207],

---

203. *Id.* p. 68.

204. Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973; affaire *Telebec Ltée, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 178, dossier n° 8760, 30 mars 1973.

205. *St. Hubert Electric Light Company v. Bell Telephone Company and Canadian National Telegraphs*, rapp. ann. Québec, C.S.P. 39 dossier n° 638, 8 mars 1923. Ce genre d'ordonnance n'appartient cependant pas entièrement au passé. Voir par exemple l'affaire *Québec-Téléphone, application de normes de construction*, rapp. ann. 1970-71, R.S.P. Québec 176, dossier n° 8667, 6 octobre 1970, dans laquelle on avait autorisé Québec-Téléphone à appliquer les normes de l'Association canadienne des normes pour le placement des fils.

206. *Ville de Chicoutimi c. Compagnie de Téléphone Saguenay-Québec et Québec et Compagnie Coopérative de Téléphone du Lac Saint-Jean*, rapp. ann. 1916-1917, C.S.P. Québec 81, dossier n° 217, 11 juin 1917; *La Compagnie Coopérative Téléphone du Lac Saint-Jean & Chicoutimi v. La Compagnie de Centrale d'Électricité Ltée*, rapp. ann. 1920-1921, C.S.P. Québec, dossier n° 396, 23 juillet 1920; *Dubé, v. La Compagnie de Téléphone de Kamouraska*, rapp. ann. 1928-1929, C.S.P. Québec 130, dossier n° 1722, 27 septembre 1928.

207. *St. Hughes Telephone Syndicate v. Louis Marcotte*, rapp. ann. 1919-1920, C.S.P. Québec 84, dossier n° 394, 11 juin 1920.

l'interconnexion des petites entreprises[208], de même que les litiges avec les municipalités[209]. Elles contiennent également plusieurs décisions relatives à la qualité du service[210]. Il y a parfois des ordonnances concernant la fixation des taux quoiqu'elles traitent davantage du besoin d'une approbation de la Commission que du calcul d'un tarif juste et équitable[211]. Dans les années qui suivent la guerre, l'analyse de la Régie devient en quelque sorte plus complexe ; les décisions portant sur les taux s'allongent[212].

---

208 *East Broughton Telephone Co. v. St-Victor de Tring Telephone Co.*, rapp. ann. 1918-1919, C.S.P. Québec 71, dossier n° 306, 29 avril 1919; *La Compagnie de Téléphone de Rixborough v. La Compagnie de Téléphone de St-Samuel*, rapp. ann. 1926-1927, C.S.P. Québec 75, dossier n° 1155, 25 octobre 1926; *Compagnie de Téléphone de Beauce et al. v. Compagnie de Téléphone de Saint-Victor*, rapp. ann. 1931-1932, C.S.P. Québec 64, dossier n° 2694, 30 décembre 1931.

209 *Pontiac Rural Telephone Company v. Village of Shawville*, rapp. ann. 1923-1924, C.S.P. Québec 60, dossier n° 782, 7 janvier 1924. La commission rejeta la plainte portant sur le service parce qu'elle n'avait pas de juridiction sur les municipalités. *Perron v. La Compagnie de Téléphone de Kamouraska*, rapp. ann. 1926-1927, C.S.P. Québec 90, dossier n° 998, 7 octobre 1925. C'est l'entreprise de téléphone et non la municipalité qui doit payer l'enlèvement des poteaux.

210 *Urgel Monfette et al. v. La Compagnie de Téléphone de Sainte-Emmélie*, rapp. ann. 1927-1928, C.S.P. Québec 149, dossier n° 1739, 7 février 1928; *Michaud v. Kamouraska Telephone Company*, rapp. ann. 1929-1930, C.S.P. Québec 166, dossier n° 2239, 7 février 1930.

211 Affaire *Form of Rate Increase Applications*, rapp. ann. 1920-1921, C.S.P. Québec 64, dossier n° 370, 31 décembre 1920; *Town of East Angus v. Canadian Telephone Co.*, rapp. ann. 1920-1921, C.S.P. Québec, dossier n° 542, 28 janvier 1921; *La Compagnie Rurale de Téléphone de Sainte-Germaine de Dorchester v. La Compagnie de Téléphone de Dorchester*, rapp. ann. 1925-1926, C.S.P. Québec 63, dossier n° 979, 13 octobre 1925; affaire *La Corporation de Téléphone et de Pouvoir de Québec, Application for Consolidated Rates*, rapp. ann. 1930-1931, C.S.P. Québec 188, dossier n° 235, 23 mai 1931.

212 Affaire *La Corporation de Téléphone de Québec, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4866, 24 juillet et 18 septembre 1952; affaire *La Corporation de Téléphone de Québec, établissement de bureau central*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4264, 5 février 1951; affaire *La Tuque Falls Telephone Company, revision de tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4473, 13 février 1951; affaire *La Compagnie de Téléphone Charlevoix-Saguenay Limitée, revision des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4505, 29 mai 1951; affaire *La Compagnie de Téléphone Saint-Nazaire d'Acton, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4910, 29 juillet 1952; affaire *Le Syndicat Coopératif de Téléphone Lotbinière, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6379, 9 avril 1958; affaire *Québec-Téléphone, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6806, 8 juillet 1959.

On pouvait nettement observer un pas de fait dans la cause portant sur les structures tarifaires en secteur rural de Québec-Téléphone[213]. Cette ordonnance révéla que la Régie s'intéressa activement aux problèmes spécifiques que soulevait le service en secteur rural de même qu'un début d'analyse de la politique sociale[214]. Un progrès fut marqué en 1970. La Régie se mit de nouveau à publier ses ordonnances et, en même temps, se tourna bien davantage vers les questions d'intérêt public que soulevaient ses décisions. Ce furent une organisation et un personnel nouveaux qui stimulèrent cette revivification, comme on l'a noté brièvement dans la section précédente[215]. Les ordonnances changèrent de style également. Non seulement y apparaissent de plus en plus fréquemment des éléments d'analyse sociale, mais encore des données jurisprudentielles.

À ce propos, les préfaces aux recueils d'ordonnances de la Régie dans les deux dernières années sont révélatrices. Dans l'édition 1971-1972, le président d'alors écrivait :

La présente publication est donc la première d'une nouvelle série de publications annuelles des décisions de la Régie des services publics en matière de services publics.

Par cette publication, la Régie tient à mettre le public au courant de ses décisions, des motifs qui y ont présidé et elle tient en même temps à fournir à toutes les entreprises soumises à sa juridiction ses tendances jurisprudentielles ce qui, espère-t-elle, facilitera l'administration de ces entreprises. De cette façon, la Régie satisfait à une recommandation du Protecteur du citoyen qui voit dans une telle publication la manifestation de l'indépendance et de l'impartialité d'un organisme de cette nature[216].

Le rapport 1972-1973 allait plus loin :

Les juristes qui consulteront ce volume ne seront pas sans remarquer qu'il ne s'agit pas d'un recueil de jurisprudence au sens strict : il ne se limite pas à un éventail de décisions choisies pour leur teneur exceptionnelle au plan juridique.

---

213. Affaire *Québec-Téléphone, tarifs pour îlots urbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7810, 24 juillet 1964.

214. Voir ci-dessous p. 61.

215. Voir ci-dessus p. 20.

216. Rec. ord. 1971-1972, R.S.P. Québec 1.

La Régie entend ainsi faciliter aux justiciables intéressés la compréhension des divers éléments qui ont influé sur les décisions prises pendant la période couverte; elle espere contribuer, à la mesure de ses humbles moyens, à l'évolution d'une conscience publique accrue des droits et des obligations inhérents à la notion de service public, tant chez les usagers que chez les dispensateurs de tels services[217].

Il est évident que la Régie est consciente des mesures qu'elle prend en vue d'un contrôle des entreprises de téléphone qui s'appuie sur des fondements plus larges. Il serait impossible en un seul document de couvrir ce domaine en entier. On limitera donc cette étude à certains secteurs importants divisés en trois rubriques: les taux, le service et « divers ». On y mettra l'accent sur la politique de la Régie telle qu'elle s'est exprimée récemment dans des ordonnances que l'on a choisies pour les placer sous chaque rubrique. Le lecteur qui s'intéresse à une étude historique plus poussée pourra consulter les décisions de la Régie qui doivent paraître sous peu dans la publication *Canadian Telecommunications Reports*[218].

Politique des taux

La juridiction de la Régie sur les taux est établie aux articles 17 et 18 de la Loi de la Régie des services publics.

17. Les prix, taux et loyers exigés par un propriétaire d'une entreprise publique doivent être justes et raisonnables.

Tout propriétaire d'entreprise publique doit fournir à la Régie, avant de commencer ses opérations et chaque fois que la Régie le requiert, la liste de ses prix, taux ou loyers, ainsi qu'une copie de ses classifications, règlements, formules de contrat et autres documents de même nature et tous autres renseignements que la Régie peut exiger. S. R. 1941, c. 143, a. 6; 11 Geo. VI, c. 27, a. 3; 13 Geo.VI, c. 47, a. 5.

18. La Régie peut, de sa propre initiative ou à la requête d'une partie intéressée et après enquête, modifier les prix, taux et loyers exigés pour ses services par tout propriétaire d'une entreprise publique, de manière à les rendre justes et raisonnables.

Il est illégal pour un propriétaire d'exiger ou de recevoir d'autres prix, taux ou loyer que ceux dont il a produit la liste ou qui ont été fixés par ordonnance de la Régie.

---

217. Rec. juris. 1972-1973, R.S.P. Québec 4.

218. Publication du *Telecommunications Law and Policy Research Project*, Faculté de Droit de l'Université de Toronto.

Tout montant payé au delà des prix déterminés par la Régie peut être répété par celui qui l'a payé ou ses ayants-droit, nonobstant toute convention ou stipulation contraire. S.R. 1941, c. 143, a. 7; 11 Geo. VI, c. 27, a. 4.

L'Ordonnance générale N° 5[219] contient certains frais particuliers que l'on peut imposer; elle décrit, par exemple, les caractéristiques des services domiciliaire et d'affaires, les tarifs interurbains, etc.

3- Taux et règlements:

Dans chaque territoire d'échange, les taux doivent être uniformes pour les usagers d'une même classe.

6- Frais de raccordement:

Celui qui demande le service de téléphone peut être tenu de payer les frais de raccordement à l'avance. Les mots « frais de raccordement » désignent les frais pour l'établissement et l'enlèvement du service. Lorsque le mur le plus rapproché du bâtiment où doit être installé le téléphone est distant de 250 pieds ou moins de la limite du chemin, le coût d'installation est compris dans les frais de raccordement; lorsque cette distance dépasse 250 pieds, l'abonné doit en payer le surplus.

7- Service domiciliaire:

Le service est classifié « service domiciliaire » s'il est utilisé pour les fins familiales ou domestiques.

Services d'affaires:

Le service est classifié « service d'affaires » si l'usage qui en est fait se rapporte principalement ou substantiellement à des fins commerciales, industrielles, professionnelles, institutionnelles, vocationnelles ou encore pour toutes fins autres que celles se rapportant au service domiciliaire.

La classification « service d'affaires » s'applique en particulier dans les circonstances suivantes:

a] Lorsque l'inscription dans l'annuaire téléphonique indique que l'abonné en fait un autre usage que celui qui correspond au service domiciliaire;

b) Lorsque l'annonce ou la publicité se rapportant à l'occupation de l'abonné, indiquent que l'usage qu'il fait du service est différent de celui qui correspond au service domiciliaire;

---

219 Règlements d'application des Lois du Québec, vol. 8, p. 351

c) Le service téléphonique mis à la disposition personnelle du représentant d'une maison d'affaires quelconque est classé comme service résidentiel lorsque la maison d'affaires pour laquelle il est employé ou représentant possède un bureau dans le territoire du même échange téléphonique et paie elle-même pour un service d'affaires à ce bureau ; si la maison d'affaires n'a pas de bureau dans le territoire du même échange téléphonique, le service fourni au représentant est alors classé comme « service d'affaires » et doit comporter le taux d'abonnement correspondant ;

d) Dans les maisons de pension, les maisons de chambre où plus de quatre personnes paient pour se faire loger, dans les secteurs résidentiels des clubs, les institutions ou locaux similaires où les invités, les pensionnés, les employés ou autres personnes non membres de la famille ont généralement accès au service de l'abonné ;

e) Lorsqu'un abonné loue dans son logement pour services professionnels, techniques ou d'affaires, une ou plusieurs pièces à des locataires qui n'y disposent pas eux-mêmes d'un service téléphonique distinct fourni par la compagnie, le service de l'abonné est classé comme service d'affaires ; ceci inclut les membres de la famille de l'abonné qui correspondent à cette catégorie ;

f) Le service téléphonique fourni aux presbytères de toutes dénominations, aux écoles ou commissions scolaires, aux couvents, collèges ou autres institutions du genre sera classé comme service d'affaires ;

g) Généralement, si dans une résidence on se sert du téléphone, en tout ou en partie, pour les fins d'une affaire ou d'une profession ou autrement que les exigences usuelles d'une résidence, *l'entreprise peut exiger pour cette résidence le même taux qu'elle impose pour les téléphones dans les places d'affaires*. Toutefois, si l'usager est abonné simultanément au service d'affaires et au service domiciliaire, il peut obtenir :

a) l'extension de son service d'affaires à son domicile ;

b) l'extension de son service domiciliaire à son établissement d'affaires.

8- Dépôt

Un dépôt raisonnable, en argent, pour garantir le paiement du service interurbain, peut être exigé de l'usager dont le crédit n'est pas suffisamment établi.

Dans tous les cas, un dépôt peut être exigé si un usager requiert le service interurbain pour une valeur de plus de dix dollars ($10) dans une seule journée ou de plus de vingt-cinq ($25) dans une période de sept jours. Ce dépôt portera intérêt simple, au taux de 5% l'an; cet intérêt sera payable sur demande au bureau du propriétaire, à la fin de chaque année, ou, s'il n'est pas réclamé par l'usager, à la fin de cinq ans par chèque ou note de crédit.

Lors de la discontinuation du service, le dépôt sera remboursé avec intérêt simple, après paiement de tout compte dû.

9- Comptes:

À moins de prescription contraire de la Régie, les factures pour le service d'échange, l'équipement divers, le service interurbain y compris les frais de messagers et les divers autres services connexes sont payables dans les vingt (20) jours à compter de la date de leur envoi. Les comptes sont payables au bureau du propriétaire ou à tout autre endroit désigné par lui, aux frais de l'abonné, sauf indication contraire de la part du propriétaire.

Des frais d'administration ne dépassant pas 1% par mois peuvent être ajoutés au solde impayé de toute facture du mois précédent, sauf si l'abonné a fait savoir par écrit qu'il conteste la validité ou l'exactitude de ladite facture du mois précédent.

À défaut par l'abonné de payer ses comptes dans le délai prescrit, ou lorsque le compte de l'abonné a atteint un certain maximum fixé par le propriétaire selon une classification des abonnés pour fin de crédit, le propriétaire peut, après lui avoir donné un avis de six (6) jours, suspendre *à son choix* le service non payé *ou tous les services qu'il fournit à l'abonné et enlever ses appareils*. Cet avis doit mentionner que l'amende, s'il croit que son compte n'est pas exact ou qu'il ne doit pas la somme réclamée, peut en appeler par écrit à la Régie avant l'expiration du délai mentionné dans l'avis; s'il se prévaut de ce droit, il devra transmettre au propriétaire une copie de son appel. Le propriétaire ne doit pas discontinuer le service à l'abonné, qui s'est adressé à la Régie, avant que celle-ci l'y autorise.

13- TAUX minimum:

Un taux minimum de 10c pourra être exigé pour chaque communication interurbaine à moins que la régie n'en ait décidé autrement.

L'ordonnance la plus récente qui traite de la théorie du tarif de base est celle qui a accordé à Télébec sa révision tarifaire en 1972[220]. On trouvera la formulation la plus fondamentale de la théorie du tarif de base dans le rapport suivant :

Les entreprises de service de communications soumises à la juridiction de cette Régie jouissent, comme on le sait, d'un monopole territorial en contrepartie duquel elles doivent en principe fournir les services demandés par toute personne qui se trouve à l'intérieur du territoire qui leur est imparti. Il revient à la Régie de conserver l'équilibre entre les divers intérêts qui coexistent à l'occasion de pareils schémas industriels : pour que des prix et tarifs soient justes et raisonnables, les abonnés et usagers doivent pouvoir avoir accès aux services offerts aux meilleures conditions alors que l'entreprise doit retirer des avantages économiques tels qu'elle puisse posséder une vitalité économique suffisante pour rémunérer décemment son personnel, avoir accès aux capitaux au moindre coût et intéresser à son entreprise tant les travailleurs que les pourvoyeurs de capitaux.

L'objectif fondamental et permanent de la requérante, comme de toute entreprise analogue, est de fournir le genre de service exigé par le public, là ou il le désire, quand il le désire, et à des taux justes et raisonnables, pour employer l'expression même de la requérante (pièce R-2, page 2).

Pour des raisons d'intérêt public, l'État a assujetti les activités des sociétés de téléphone et de télécommunications à une autorité publique dont on dit, dans le milieu industriel, qu'elle est là pour contrebalancer le manque de concurrence où se trouve l'industrie. De toute évidence, le législateur a voulu soustraire l'économie de ces entreprises à l'impératif exclusif du profit et l'a subordonnée à l'intérêt collectif. Le rôle de la Régie consiste donc, en plus de surveiller et de contrôler ces entreprises et de leur assurer une vitalité économique et financière leur permettant de rencontrer leurs obligations, d'assurer par ailleurs leur comportement en terme de valeur bénéfique à toute la société et en particulier à l'ensemble des usagers et abonnés d'une entreprise. Après tout, si telle entreprise est propriété de ses actionnaires, elle est d'abord et avant tout la possession du public qu'elle dessert. Il n'est pas facile d'instaurer un équilibre parfait entre ces deux pôles : tout au plus l'autorité publique est-elle appelée de temps à autre à infléchir certaines orientations à partir des constats de la réalité. Or multiples sont

---

220 Affaire *Télébec Ltée, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972. La Régie a indiqué que cette décision établit la politique des taux à laquelle d'autres entreprises doivent se référer pour l'établissement des taux. Conversation avec le président, M. Yvon Côté, 1er mars 1974.

les éléments dont il lui faut tenir compte en définitive; des tendance instinctives que suscitent des intérêts divergents sont de nature à rendre subjectivement critiquable toute autorité qui s'exerce au confluent de ces multiples intérêts[221].

Cette ordonnance reflétait l'intérêt public, comme l'indique l'extrait ci-dessus, en rejetant l'augmentation des taux pour les parties du territoire desservi par Télébec ayant plus de quatre abonnés par ligne, car cela violait les termes de l'Ordonnance générale n° 5, article 11*c*)[222].

Le calcul de la valeur de l'actif non déprécié que le public peut consulter et sur lequel la Régie se fonde pour établir le taux de rendement et autres questions techniques que soulève la décision de Télébec, dépasse le cadre de cette étude. On pourra simplement remarquer au passage que la Régie a étudié particulièrement les points suivants: la différence entre le prix d'achat des parties constitutives de Télébec et la valeur réelle de l'entreprise, le calcul de la dépréciation, les sources de financement, le rendement d'après les chiffres de Télébec et les siens, l'habileté de la requérante à tirer autant de revenus que possible de son entreprise par des méthodes permises, les impôts différés, le calcul des recettes brutes requises, de même que l'effet des relations entre Télébec et Bell Canada fondées sur les tarifs[223]. Sauf dans le cas indiqué, la Régie a donné son autorisation à la requête.

Les problèmes spéciaux portant sur les taux en certains territoires et sur lesquels la Régie s'est attardée témoignent de sa manière globale d'envisager le contrôle des entreprises de services publics. On étudiera ici quatre de ces problèmes: les frais spéciaux de services, les frais pour les services domiciliaire et d'affaires, l'établissement de l'îlot urbain et les décisions récentes relatives aux tarifs interurbains. Ces discussions sous-tendent le thème

---

221 Affaire *Telebec Ltee, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972, pp. 30-31.

222 Voir ci-dessous p. 87. Dans l'affaire *La Compagnie du Téléphone Saguenay-Québec, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 3004, 30 mars 1949, les taux autorisés pour une partie du territoire de la requérante ont été maintenus plus bas que ceux d'autres parties parce que le service n'y était pas aussi adéquat. Dans l'affaire *La Corporation de Téléphone de Québec, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4866, 24 juillet et 18 septembre 1952, la Régie autorisa une augmentation générale des taux, mais elle fit remarquer que les taux en secteur rural pourraient être baissés si le nombre des abonnés par ligne n'était pas réduit au maximum réglementaire.

223 Voir ci-dessus p. 44.

directeur du « taux de rendement raisonnable » ; ce qui suit met l'accent sur le souci d'une approche sociale du contrôle que la Régie exerce dans chaque domaine.

Frais spéciaux - Le service téléphonique est [illegible]se, selon la conception générale que la Régie s'en fait, doit être fourni au plus bas taux possible[224]. Elle encourage donc les entreprises à éviter, dans la mesure du possible, l'augmentation générale des taux. Il faudrait de préférence qu'elles gèrent leur entreprise aussi efficacement que possible et qu'elles en tirent le revenu maximal dans le cadre de la tarification actuelle. Ainsi, dans la décision ci-dessus portant sur les tarifs de Télébec[225], la Régie mentionna le fait que l'entreprise n'avait pas perçu les frais de service pour les comptes non payés[226].

À ce jour, c'est dans l'ordonnance de janvier 1972, qui a reçu beaucoup de publicité, que la politique de la Régie s'est exprimée le plus nettement[227]. Québec-Téléphone avait remarqué que dix pour cent de ses abonnés lui téléphonaient toujours pour demander des renseignements et que dans quatre-vingt-dix pour cent des cas les numéros demandés se trouvaient déjà dans l'annuaire[228]. Cinquante-cinq pour cent au moins des appels interurbains à frais virés de personne à personne étaient interrompus à dessein, ce qui était une nette indication que ces appels servaient de code[229]. Un pour cent des abonnés qui avaient des numéros non inscrits dans l'annuaire les changeaient environ quatre ou cinq fois par an[230]. Après avoir consulté la Régie,

---

224 Affaire *Québec-Téléphone, charges spéciales*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 43, dossier n° 8710, 20 janvier 1972, p. 59 ; affaire *La Compagnie de Téléphone Continental Ltée, modification de tarifs*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 88, dossier n° 8713, 23 juin 1972, p. 92 ; affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973, p. 146.

225 *Affaire Télébec Ltée, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 11, dossier 8702, 27 juillet 1972, ci-dessus p. 56.

226 *Id.*, p. 42.

227 Affaire *Québec-Téléphone, charges spéciales*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 43, dossier n° 8710, 20 janvier 1972. L'hebdomadaire professionnel américain *Telephony* mentionnait cette décision dans son numéro du 20 mars 1972, vol. 182, n° 12, p. 18.

228 Affaire *Québec-Téléphone, charges spéciales*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 43, dossier n° 8710, 20 janvier 1972, p. 49.

229 *Id.*, p. 56.

230 *Id.*, p. 52.

l'entreprise demanda la permission d'imposer pour ces services une série de frais spéciaux. Toute demande de renseignements qui était déjà dans l'annuaire serait facturée vingt-cinq cents[231]. Un appel à frais virés de personne à personne et interrompu à dessein entraînerait les mêmes frais pour la personne appelée. Le taux mensuel d'un numéro non inscrit a quadruplé à deux dollars; son changement coûterait à l'abonné $7.50. Il devrait également y avoir des frais pour le fait d'avoir fait un appel interurbain en plus des frais liés à la durée de l'appel. La Régie donna son autorisation à la demande. Il n'est ni juste ni raisonnable, dit la Régie, de faire partager le coût de ces services à tous les abonnés. Seuls ceux qui les utilisent devraient les payer. La demande de la requérante fut donc jugée juste et raisonnable[232].

Un rapport ultérieur de Québec-Téléphone portant sur les dix premiers mois de l'exploitation révéla une économie de $96,000. dont quatre-vingt pour cent étaient attribuables aux salaires qui, autrement, auraient été versés aux téléphonistes. Quand Québec-Téléphone déposa sa requête, elle recevait entre treize et quatorze mille demandes de renseignements par jour. Au moment de l'audition, le nombre était tombé à douze mille, et à la date de l'ordonnance à dix mille. Dès son entrée en vigueur, il y avait quelque six mille appels par jour et le nombre se stabilisa à moins de sept mille pendant le reste de cette période. L'entreprise avait prévu que, sans ce changement du taux, les appels pourraient s'élever à seize mille par jour. On put remarquer également une nette diminution des changements de numéros non inscrits[233].

La Régie appliqua la même politique dans une ordonnance sur les tarifs de Télébec en 1973[234], où les chiffres de même que les principes sont présentés d'une façon plus concise que dans l'ordonnance innovatrice relative à Québec-Téléphone. Les révisions des tarifs du Téléphone

---

231 Il fallait faire des exceptions pour les appels provenant d'invalides, ainsi que dans le cas des hôpitaux, des hôtels et des téléphones publics, ce qui a été fait.

232 Affaire *Québec-Téléphone*, charges spéciales, ci-dessus renvoi 227.

233 Tous les chiffres sont tirés de l'*Analyse des Revenus et Dépenses, Services auxiliaires de Québec-Téléphone* du 14 mai 1973, qui se trouve au dossier de la Règle des services publics.

234 Affaire *Télebec Ltée, charges spéciales*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 213, dossier n° 8763, 4 mai 1973.

Continental de 1972 comprennent des remarques analogues quant au paiement des coûts spéciaux par ceux qui les causent[235].

Taux des services domiciliaire et d'affaires — Le même genre de préoccupation se reflète dans la politique de la Régie touchant les taux pour les services domiciliaire et d'affaires. Il faut, en effet, faire cette distinction. Dans une ordonnance de 1949, la Régie formulait déjà le principe selon lequel le calcul des taux ne se fondait pas essentiellement sur l'intensité du désir de communiquer[236]. Divers services exigeaient des taux différents, suivant une ordonnance ultérieure[237]. En 1959, paraissent à nouveau des remarques d'ordre général sur la différence qui existe entre les services domiciliaire et d'affaires[238]. Dans une ordonnance récente, la Régie imposa des taux différents concernant ces services à une petite entreprise qui avait cherché à appliquer une échelle uniforme de taux[239].

L'entreprise en question avait prétendu qu'elle n'avait pas fait ce genre de distinction pendant plus de vingt ans. Elle déclara qu'il ne serait pas juste d'exiger ces taux « de la part du coiffeur et du forgeron »[240]. De plus, un grand nombre de ces abonnés d'affaires étaient des actionnaires dont les appels interurbains fournissaient déjà une bonne partie des revenus. La Régie répondit que cela prouvait la grande importance que les abonnés du service d'affaires attachaient à ce service et qu'il était évident que cette importance se manifestait aussi bien par les appels locaux que les appels interurbains. On pouvait mesurer cette importance en consultant

---

235 Affaire *La Compagnie de Téléphone Continental Ltée, modification de tarifs*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 88, dossier n° 8713, 23 juin 1972; affaire *Le Téléphone Dorchester Inc., modification de tarifs*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 101, dossier n° 8714, 23 juin 1972; affaire *Le Téléphone rural de Beauceville Ltée, modification de tarifs*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 106, dossier n° 8715, 23 juin 1972.

236 Affaire *La Corporation de Téléphone de Québec, modification de tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 3538, 27 mai 1949.

237 Affaire *La Cie de Téléphone de Saint-Méthode d'Adstock, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 5632, 28 avril 1955.

238 Affaire *La Compagnie de téléphone Saint-Ephrem, augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 6825, 1er octobre 1959.

239 Affaire *Téléphone de Saint-Évariste Inc., augmentation des tarifs*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8795, 30 janvier 1974.

240 *Id.*, p. 3.

le nombre et la durée des appels provenant des divers services téléphoniques[241]. Il ne fallait pas que les taux appliqués aux domiciles subventionnent le service d'affaires[242]. Si l'on voulait au Québec en arriver à une certaine uniformité des taux, il faudrait pouvoir les rendre comparables aux structures tarifaires des autres entreprises. La Régie fit imprimer un tableau comparatif des différents tarifs pour la requérante et pour cinq autres entreprises, grandes et petites. Toutes les autres faisaient la distinction domicile-affaires[243]. Les tarifs furent donc imposés par la Régie sous le régime de l'article 18 de la Loi de la Régie des services publics.

Taux en secteur rural. — Le contrôle des entreprises de téléphone en secteur rural a depuis longtemps causé des difficultés, étant donné les coûts plus élevés d'installations et les revenus plus bas pour un territoire donné que dans les secteurs urbains. La Régie a donc élaboré certaines politiques relatives au service que l'on trouvera dans la section suivante[244]. En même temps, elle a aussi innové dans l'établissement des taux comme tels.

En 1961, la Régie étudia l'insuffisance du service local en secteur rural et le coût élevé pour remédier au problème[245]. À ce moment-là, la Régie refusa comme étant peu économique une requête suivant laquelle Québec-Téléphone installerait un central téléphonique dans la paroisse requérante[246]. Sur ce territoire, le service était fourni selon les méthodes ordinaires acceptées des « circuits ruraux » (lignes communes); on pouvait obtenir un service individuel à un coût supplémentaire basé sur la distance en quarts de mille du central le plus proche[247]. Le service régional, concept essentiellement urbain, se justifiait par l'augmentation des appels à

---

241 *Id.*, p. 5.

242 *Id.*, p. 6.

243 *Id.*, p. 5.

244 Voir ci-dessous p. 87.

245 *Corporation de la Paroisse de Saint-Séverin de Proulxville* v. *Québec-Téléphone*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7056, 30 octobre 1961.

246 L'installation de la commutation automatique dans les centraux téléphoniques de tous les villages desservis par Québec-Téléphone aurait coûté plus de 7.5 millions de dollars, soit 2.2 millions par an. Les tarifs urbains dans ces secteurs n'auraient rapporté que $72,000, laissant un déficit de $2,128,000. *Id.*, p. 10.

247 Les frais attribuables à la distance étaient, par quart de mille, de 45 cents pour le service privé et de 25 cents pour le service semi-privé.

l'intérieur du territoire plus vaste pour compenser les coûts d'expansion ; le nombre restreint d'abonnés desservis par les petites entreprises rurales ne garantissait pas une telle augmentation[248]. La Régie conclut cependant en faisant remarquer que les progrès techniques futurs devraient permettre l'extension d'un service de type urbain en secteur rural sans frais supplémentaires. Les entreprises publiques devraient se préparer à profiter au fur et à mesure de ces innovations[249]. En particulier, la Régie ordonna à Québec-Téléphone d'étudier la possibilité d'offrir ce service aux municipalités rurales qui n'avaient pas de central, sans augmenter démesurément les taux de tous les abonnés. La compagnie devait remettre un rapport annuel concernant cette étude en attendant le rapport final dans cinq ans[250].

Après de nombreuses consultations avec la Régie et d'autres entreprises, Québec-Téléphone proposa en 1964 d'instaurer ce qu'elle appelait un « îlot urbain de secteur rural »[251]. Pour une légère augmentation générale des taux[252], les collectivités rurales sans central recevraient un service de type urbain sans frais supplémentaires. L'entreprise publique placerait le central à commutation automatique dans les municipalités ayant le plus d'habitants et installerait des câbles avec concentrateurs au lieu de paires de fils de câbles supplémentaires pour atteindre les agglomérations isolées. Toute localité ayant plus de cinquante abonnés aurait droit à ce service. Les dépenses totales qu'il entraînerait seraient bien moindres que celles de l'installation de centraux dans tous les villages ; de plus, les revenus seraient plus élevés[253]. La Régie donna son accord à cette proposition, trou-

---

248 Affaire *Québec-Téléphone, tarifs pour îlots urbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7810, 24 juillet 1974, p. 9.

249 *Corporation de la Paroisse de Saint-Séverin de Proulxville* v. *Québec-Téléphone*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7056, 30 octobre 1961, p. 18.

250 *Id.*

251 Affaire *Québec-Téléphone, tarifs pour îlots urbains*, renvoi 248 ci-dessus.

252 L'augmentation des taux s'applique à tous les téléphones dans les îlots et dans le centre du territoire, puisque tous en profitent, même si c'est inégalement. Pour une récente expression de cette politique, voir l'affaire *Québec-Téléphone, îlot urbain*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8788, 6 septembre 1973, p. 3, affaire *Télébec Ltée*, approbation du tarif général, 1970-71, Rapp. ann. R.S.P. Québec 111 n° 8664, 11 décembre 1970, p. 116, le directeur de Télébec témoigna que les abonnés ajoutés au central téléphonique grâce au service régional recevaient tout le bénéfice de l'extension. Questionné par la Régie, il admit qu'il n'avait aucune preuve à l'appui.

253 Affaire *Québec-Téléphone, tarifs pour îlots urbains*, renvoi 248 ci-dessus, p. 19.

vant que c'était une réponse satisfaisante au problème posé dans l'ordonnance précédente. Elle stipulait, cependant, qu'avant l'installation de tout îlot urbain, l'entreprise devait faire un sondage auprès des habitants du territoire en question et obtenir une autorisation spéciale de la Régie.

Depuis cette ordonnance, l'établissement d'îlots est devenu une habitude pour Québec-Téléphone, Continental et d'autres entreprises québécoises. Dans des décisions récentes, la Régie mentionne que cette autorisation « découle logiquement » des ordonnances passées de la Régie[254]. Toutefois, les filiales de Bell emploient encore les taux de localité de Bell, ce qui implique la moyenne du taux mensuel régulier et les frais attribuables à la distance sur le territoire en question. On trouvera plus loin, dans la section portant sur les services en général, la politique qui se dégage des décisions les plus récentes approuvant les îlots urbains[255].

La Régie étudie également chaque demande de service régional. Dès l'établissement de ce service, les taux pour tous les téléphones concernés augmentent. L'augmentation ne se limite pas aux téléphones du territoire qui vient de s'ajouter à celui déjà desservi. Il appartient aux entreprises de mener une enquête auprès des habitants du territoire avant que l'autorisation soit accordée. Si les résultats d'un tel sondage sont négatifs, le service régional est refusé[256]. Dans l'ensemble, quand les sondages sont favorables, le service est autorisé[257]. Dans un cas, les habitants d'un territoire appuyaient la demande, alors que les deux entreprises avec lesquelles le branchement se ferait s'y opposaient ; l'autorisation fut accordée[258]. Une autre fois, la Régie ordonna l'établissement du service régional à la suite d'une plainte portant sur le service ; l'entreprise publique en question n'avait pas présenté de requête, mais une enquête révéla qu'elle se

---

254 Affaire *Québec-Téléphone, îlot urbain*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 113, dossier n° 8750, 27 octobre 1972, p. 116.

255 Voir ci-dessous p. 98.

256 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, service de secteur étendu*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 63, dossier n° 8606, 15 décembre 1969. Ce refus n'engage pas la Régie pour toujours. Dans l'affaire *Québec-Téléphone, service de secteur étendu à Forestville*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8793, 14 septembre 1973, la Régie autorisa le service de secteur étendu là où il avait été refusé en 1966.

257 Affaire *Québec-Téléphone, service de secteur étendu*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 111, dossier n° 8638, 19 janvier 1970.

258 Affaire *La Compagnie de Téléphone Continental Ltée, service de secteur étendu*, rapp. ann. 1970-1971, R.S.P. Québec 106, dossier n° 8660, 26 mars 1971.

disait prête à fournir ce service[259]. Les observations d'ordre général que l'on trouvera ci-dessous dans l'étude sur le service indiquent la conception la plus récente que la Régie se fait du service régional également[260].

Tarifs interurbains. — Des affaires récentes portant sur les tarifs interurbains ont permis à la Régie des services publics d'y exprimer avec vigueur sa manière d'envisager son rôle social relativement à la fixation des taux[261]. En vertu de deux décisions rendues le 8 septembre 1972, la Régie a donné son approbation aux requêtes de modification des tarifs de TNQ

---

259 *La Chambre de Commerce de La Sarre* v. *Le Téléphone du Nord de Québec*, rapp. ann. 1970-1971, R.S.P. Québec 197, dossier n° 8685, 15 février 1971.

260 Voir ci-dessous p. 98.

261 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 51, dossier n° 8642, 8 septembre 1972; affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972; affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972; affaire *Téléphone du Nord de Québec Inc., modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 80, dossier n° 8733, 8 septembre 1972; affaire *Téléphone du Nord de Québec, approbation du tarif interurbain « Canada-Nord-Ouest »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 124, dossier n° 8755, 1er décembre 1972, affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973; affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-73, R.S.P. Québec 178, dossier n° 8760, 30 mars 1973; affaire *Québec-Téléphone, révision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974. Pour une ancienne décision appuyant l'établissement de tarifs interurbains, voir *Price Brothers Company* v. *La Compagnie Coopérative Téléphonique des Comtés du Lac-Saint-Jean & Chicoutimi*, rapp. ann. 1924-1925, C.S.P. Québec 67, dossier n° 862, 7 janvier 1925. Voici quelques autres causes portant sur le tarif interurbain accompagnées de commentaires sur la politique générale: *Guévremont et al.* v. *Cie de Téléphone Tourigny et Sainte-Eulalie et al.*, R.P.T.C. Québec, non rapportée, dossier n° 2991, 11 février 1949; affaire *La Corporation de Téléphone de Québec, établissement de bureau central*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4264, 5 février 1951; affaire *Taux des entreprises publiques de Téléphone sous la Juridiction de la Régie pour Communications interurbaines, ordonnance générale*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4801, 30 novembre 1951. Cette dernière autorisait la révision du tarif de base à toutes les entreprises interconnectées à Bell Canada, toutes les fois que Bell Canada modifierait ses taux.

et de Télébec[262]. La Régie prit en considération plusieurs motifs pour la modification des tarifs. On notera surtout le paragraphe sur les réalités sociales et économiques du territoire desservi et des besoins particuliers des abonnés sur ce territoire, ainsi que les remarques suivantes de la Régie concernant la différence entre le territoire de Bell et celui des requérantes ;

CONSIDÉRANT que pour permettre à la Régie d'exercer pleinement sa juridiction à ce sujet, il incombe à la requérante de démontrer qu'il est d'intérêt public que les modifications proposées à son tarif interurbain soient accordées ;

CONSIDÉRANT que la requérante pour obtenir telle approbation doit également faire la preuve devant la Régie, que les taux requis sont équitables tant pour l'entreprise elle-même que pour les usagers ;

CONSIDÉRANT que la requérante a démontré que la réduction de tarifs demandés bénéficiait à ses usagers sans nuire à l'équilibre financier de la requérante ;

CONSIDÉRANT que pour la fixation des taux pour le service téléphonique, qu'il s'agisse de taux pour services local ou interurbain, il faut nécessairement tenir compte de la nature de l'entreprise, des réalités sociales et économiques du territoire qu'elle dessert et des besoins particuliers des usagers dans ce territoire ;

CONSIDÉRANT qu'il est de notoriété publique que le territoire desservi par Bell Canada est nettement différent de celui desservi par la requérante, ne recouvre pas les mêmes réalités socio-économiques et ne répond pas aux mêmes besoins ;

CONSIDÉRANT notamment que dans le cas de Bell Canada, cette compagnie jouit de concentrations très fortes de population principalement à Montréal et à Québec ayant comme conséquence que la majorité de ses revenus au Québec provient du service local ;

CONSIDÉRANT que la situation de la requérante est nettement différente de celle de Bell Canada, la requérante ayant à desservir les territoires à forte proportion rurale où les usagers sont plutôt dispersés et où on trouve peu de fortes concentrations urbaines ;

---

262 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 51, dossier n° 8642, 8 septembre 1972 ; affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972 ; la Régie exprima cependant des réserves quant à l'effet des contrats de trafic de Bell Canada avec les entreprises publiques. Voir ci-dessus p. 46.

CONSIDÉRANT que la source principale des revenus de la requérante doit normalement se retrouver plutôt dans le service interurbain que dans le service local;

CONSIDÉRANT que l'infrastructure nécessaire au service interurbain est bien différente de celle nécessaire au service local à forte concentration urbaine, et nécessite des investissements différents, les coûts unitaires différant en conséquence;

CONSIDÉRANT que la preuve révèle que la diminution de tarifs demandée par la requérante dans le présent cas a peu d'effet sur les revenus de celle-ci et qu'ils n'auront pas pour conséquence de perturber la conception tarifaire de la requérante[263];

La Régie refusa aux mêmes requérantes d'imposer les tarifs de Québec-Ontario que Bell avait fait approuver par la Commission canadienne des transports[264];

CONSIDÉRANT que pour permettre à la Régie d'exercer pleinement sa juridiction à ce sujet, il incombe à la requérante de démontrer qu'il est d'intérêt public que les modifications proposées à son tarif interurbain soient accordées;

CONSIDÉRANT que la requérante pour obtenir telle approbation doit également faire la preuve devant la Régie, que les taux requis sont équitables tant pour l'entreprise elle-même que pour les usagers;

CONSIDÉRANT que la requérante a totalement failli aux deux exigences précitées dans la présente cause;

CONSIDÉRANT que la requérante n'a fait aucun effort pour présenter une conception tarifaire pour le service interurbain correspondant vraiment à ses besoins et aux besoins de ses usagers et tenant compte du territoire particulier qu'elle a à desservir.

CONSIDÉRANT que de l'aveu même du témoin principal de la requérante, les changements demandés n'auraient qu'un effet minime sur les revenus de la requérante;

---

263 Affaire *Télébec Ltée, modification de tarifs interurbains*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 59, dossier n° 8664, 8 septembre 1972, pp. 65-66.

264 Affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972; affaire *Téléphone du Nord de Québec Inc., modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 80, dossier n° 8733, 8 septembre 1972.

CONSIDÉRANT quant aux charges additionnelles et très considérables que la requérante prétend provenir du fait que ces tarifs interurbains seraient différents de ceux de Bell Canada, la requérante n'a pas fait une preuve valable et raisonnable de telle éventualité devant la Régie[265].

Les deux décisions précédentes avaient probablement accordé la modification parce que celle-ci avait pour effet d'abaisser les taux, ce qui à première vue est dans l'intérêt des abonnés, alors que pour hausser les taux il faut fournir des éléments justificatifs bien précis.

Il ne suffisait pas que les taux soient les mêmes que ceux de Bell. Se référant à la décision de juillet 1972 relative au tarif de base de Télébec[266], la Régie déclara:

Dans la situation actuelle de l'industrie téléphonique au Québec, qui n'est certes par idéale en regard de l'intérêt public, chaque entreprise doit en résultante avoir une structure tarifaire spécifique qui, toute en pourvoyant aux besoins en revenus de l'entreprise, doit tenir compte également des différents facteurs qui caractérisent d'une manière propre le territoire de chaque entreprise. Bien que la Régie estime éminemment souhaitable d'en arriver un jour à l'uniformisation des taux tant locaux qu'interurbains à la grandeur du Québec (sans préjuger de l'abolition ultérieure des taux interurbains à la grandeur du Québec qui pourrait devenir en quelque sorte un vaste secteur étendu), ce qui implique que la Régie doive posséder des moyens qu'elle n'a pas présentement, elle ne peut permettre à aucune entreprise régie d'être tributaire d'une autre dans la conception de ses tarifs[267].

Là où il n'y a pas de danger qu'une entreprise devienne tributaire d'une autre sous la juridiction de la Régie, la Régie est en faveur de l'uniformité des taux. Une cinquième décision rendue le 8 septembre 1972 autorisa TNQ à modifier les taux du Nord-Ouest canadien, qui représentait une très faible partie de ses services[268]. Télébec reçut une autorisation ana-

265 Affaire *Télebec Ltée, modification du tarif interurbain "Québec-Ontario"*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972, pp. 75-76.

266 Affaire *Télebec Ltée, augmentation des tarifs*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 11, dossier n° 8702, 27 juillet 1972, p. 42. Voir ci-dessus p. 48.

267 Affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « Québec-Ontario »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 70, dossier n° 8732, 8 septembre 1972, p. 78.

268 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, approbation du tarif interurbain « Canada-Nord-Ouest »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 89, dossier n° 8734, 8 septembre 1972.

logue trois mois plus tard lors d'une ordonnance encore plus brève qui exprimait dans ses grandes lignes ce principe de l'uniformité:[269]

CONSIDÉRANT que la Régie a toujours reconnu, dans le passé, cette nécessité de rechercher cette uniformité des taux mais sans le faire cependant au détriment de l'exercice de sa juridiction;

CONSIDÉRANT que l'instauration progressive de telle uniformité requiert l'aménagement de modalités qui exigent l'unicité d'autorité juridictionnelle ou, à tout le moins, le concours effectif de celle-ci;

CONSIDÉRANT que l'uniformisation des taux emporte, par exemple:
a) la nécessité de maîtriser dès la conception des tables tarifaires leur signification quant au comportement des collectivités au service desquelles elles doivent d'abord être établies;

b) le besoin de raffermir la corrélation qui doit exister entre ces tables (instrument) et la politique des communications qui doit assurer un respect primordial des priorités socio-économiques de la collectivité (objectif);
c) l'adoption d'une répartition des revenus entre diverses entreprises, s'il y a lieu, selon les besoins de chacune en regard de sa participation au service fourni.

CONSIDÉRANT que, dans le présent cas, ces principes sont énoncés davantage à titre d'illustration et de valeur d'avenir qu'à fin d'incarnation, puisque l'objet matériel ici n'offre point suffisamment de consistance pour éprouver pareille application[270];

Trois ordonnances de la Régie représentent en détail les côtés négatifs et positifs de la conception actuelle des tarifs interurbains. Les deux premières décisions refusaient en termes identiques à TNQ et à Télébec la permission d'appliquer les tarifs transcanadiens consentis par le Réseau téléphonique « trans-Canada »[271]. La troisième donnait son ac-

---

269 Affaire *Télébec Ltée, approbation du tarif interurbain « Canada Nord-Ouest »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec, dossier n° 8755, 1er décembre 1972.

270 *Id.*

271 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973; affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 178, dossier n° 8760, 30 mars 1973.

cord aux nouveaux tarifs interurbains de Québec-Téléphone pour les appels entre le Québec et l'Ontario et ceux de la province de Québec[272].

Les premières, négatives, notaient l'importance de la structure tarifaire comme des niveaux du tarif de base: les deux doivent être « justes et raisonnables », selon l'article 17 de la Loi[273]. La Régie observa alors que les taux proposés provenaient de ceux du Réseau téléphonique transcanadien et que les requérantes, qui n'appartenaient pas au RTT, ne pouvaient évaluer ni les principes sous-jacents à ces taux ni la réaction probable des abonnés à la modification[274]. Aucun membre du RTT ne pouvait prétendre représenter les intérêts de l'abonné des entreprises publiques relevant de la juridiction de la Régie; et, d'autre part, la Régie était de moins en moins disposée à accepter des modifications de l'extérieur[275]. On jugea donc insuffisante la preuve des requérantes pour justifier les modifications demandées.

Ces décisions sont importantes en ce qu'elles révèlent non seulement la politique particulière de la Régie en ce qui concerne le service interurbain, mais aussi sa façon d'envisager les problèmes des tarifs en général. On en trouvera donc ici de longs extraits d'une de ses décisions[276].

Effets du tarif interurbain

Dans quelle mesure, par exemple, ces modifications de tarif tendent-elles à privilégier un type d'appel au détriment d'un autre, les appels d'affaires au détriment des appels sociaux ou familiaux? les appels de courte durée au détriment des appels plus longs? les appels au loin au détriment des appels plus rapprochés?

À partir de la géographie du Canada et particulièrement du Québec, tenant compte des courants directionnels des communications, des volumes, de la densité, de la durée, de l'insertion chronologique des appels, des intensités de communautés d'intérêts, etc., le tarif proposé est-il de nature à entraîner des modifications aux comportements sociaux? Si oui, lesquelles?

---

272 Affaire *Québec-Téléphone, révision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974.

273 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973, p. 141.

274 *Id.*, p. 142.

275 *Id.*, p. 142.

276 Les citations sont tirées de l'ordonnance *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, *id.*, pp. 142-154.

Par delà le souci que mettent les entreprises à équilibrer l'utilisation de l'équipement par les incitations tarifaires au déplacement des volumes d'appels à certaines heures de la journée afin de désencombrer les réseaux aux heures de pointe, par delà leur désir d'accroître le rendement de l'équipement, l'utilisation des processus automatiques pour soulager le fardeau des téléphonistes et diminuer ainsi les coûts, tout en maximisant la qualité du service, par delà, bref, l'idée excellente en soi de profiter au maximum des avantages de la technologie et particulièrement de l'automation, qu'en est-il de ce qui est profondément la raison d'être de l'industrie: le service au public? Il ne s'agit pas de mettre de côté ni de minimiser les acquis précédemment énoncés, il s'agit de vérifier le degré de corrélation qui existe entre les moyens de communication et toutes les conditions de leurs utilisations (tarifaire et autres) d'une part et, d'autre part, les besoins socio-économiques des publics au service desquels sont mis ces moyens.

La politique tarifaire dont on peut -- laborieusement encore -- extraire certains éléments à partir de la dissection des taux proposés, omettrait-elle sérieusement plusieurs des caractéristiques de comportement spécifique à la société ou collectivité desservie par les entreprises du Québec, dont la requérante? Il n'est pas tout d'admettre le principe suivant lequel les communications techniques ne doivent être qu'au service des communications humaines. Encore faut-il incarner ce principe. Et la conception d'un tarif offre une occasion particulièrement précieuse pour l'appliquer.

Quelques principes de base

Entraînés par une technologie omniprésente qui est en définitive la grandeur d'un continent, entourés par un univers de chiffres qui prétend tout réduire en quantifiable, comment pouvons-nous facilement assujettir ces forces matérielles extrêmes aux besoins et nécessités des hommes? comment pouvons-nous assouplir ce complexe réseau de communications physiques pour le mettre véritablement *au service* des collectivités qui n'ont rien d'homogène, avec leurs caractères spécifiques dont le respect et le développement sont à la base même de l'acte de civilisation? Soucieux des exigences de la qualité de la vie -- tant individuelle que collective -- comment pouvons-nous maîtriser ce lourd appareil technologique gavé d'investissements colossaux en fonction de diverses valeurs communautaires (sociales, culturelles, économiques) de la société québécoise?

La conception du tarif des multiples services téléphoniques -- instrument extrêmement puissant sur le plan économique en même temps que très délicat et fort déterminant sur le plan social -- même si, historiquement, elle a d'abord été mue par les besoins de revenus des entreprises et les lois primaires de l'offre et de la demande, doit désormais être davantage inspirée par une perception plus vive et plus nette des besoins

socio-économiques des collectivités au service desquelles elles doivent leur existence même, dont elles ne sont après tout que le support, si puissant soit-il, en conformité des lois et politiques déterminées par l'Autorité publique responsable de régir lesdites activités, d'orchestrer leur effort et d'en élaborer la stratégie de développement en vue du bien commun.

La philosophie situe le phénomène de communication dans la catégorie des êtres de relation qui n'existent pas en eux-mêmes mais en fonction d'êtres substantiels préexistant : autre manière de dire que les communications techniques sont destinées par leur nature à être *au service* des hommes. D'autres sciences le définissent comme être essentiellement social puisqu'il présuppose l'existence d'au moins deux personnes pour qu'il ait un sens (émetteur et récepteur) De sorte que, quel que soit l'angle sous lequel on l'analyse, le phénomène de communication s'avère une réalité sociale avant que d'être économique, sans constituer jamais un être en soi mais en demeurant un des plus puissants *moyens* de relation entre les hommes.

C'est en ce sens que la première approche d'une conception tarifaire doit être *sociale* bien qu'il ne faille pas sous-estimer les nécessités économiques de son implantation. C'est en ce sens également que le premier principe de l'industrie téléphonique régie par une autorité publique de contrôle et de surveillance ne peut pas être rationnellement le profit mais bien le service. La notion de service retient ici une application universelle alors que la seule notion de profit ne saurait expliquer la présence du service téléphonique partout dans le monde, sous quelque régime économique que ce soit. Le service se retrouve partout, le profit point. Cette dernière notion est reliée à un système économique à l'intérieur duquel l'autorité publique partout a conçu très vite que le bien commun exigeait la reconnaissance du statut de service public régi, ce qui implique, au plan économique, un plafonnement des revenus à un taux compatible avec l'intérêt public. Ceci, par ailleurs, quelle que soit la forme de propriété de l'entreprise régie : privée, mixte ou d'État.

À partir de cet exposé forcément sommaire -- que la Régie se réserve de compléter ou de préciser -- relatif aux principes de base des services téléphoniques, moyens d'abord d'autres réalités d'ensemble avant de terminer par le cas *ad hoc* de la requérante. La perception des sources fondamentales ne dispense pas d'explorer les contingences de la réalité ni les contraintes de la vie sur terre.

Tendances tarifaires

Il est notoire que, durant les dernières années, les mouvements tarifaires ont évolué de façon telle que se sont dessinées avec clarté les tendance suivantes : pendant que les taux interurbains diminuaient constamment, les taux du service de base que doit

payer mensuellement un abonné subissaient des pressions à la hausse. Constatation générale sujette à moult nuances mais dont les lignes de force ne font pas de doute. Essayons de dégager l'essentiel d'une situation passablement complexe: il n'est pas facile de s'y comprendre dans les constructions de tarifs: l'architecture est ici un mélange de styles nombreux, aux lignes fournies, aux excroissances qui dépassent les fioritures du baroque et les détails du gothique flamboyant.

Il est juste de préciser que les taux du service téléphonique en général ont peu augmenté par rapport aux prix des autres biens et services; l'industrie téléphonique a augmenté sa productivité à un point tel que ses services coûtent relativement de moins en moins cher en regard du coût de la vie.

Il n'est donc pas surprenant que le citoyen moyen n'y comprenne guère, se sente dérouté et concentre ses efforts à combattre toute augmentation de taux -- ce qui lui est plus sensible et accessible -- plutôt qu'à discuter de modifications aux structures tarifaires. Par ces dernières, il se sentira manipulé et impuissant comme devant un inconnu dissimulé mais agissant.

La Régie ne peut ignorer, grouillantes sous ces halliers, les forces contradictoires des divergences d'intérêts;

1. Le tarif mensuel forfaitaire de base du service téléphonique local touche directement l'abonné et l'usager de ce service: c'est là que se trouve la clientèle captive d'un industrie à monopole territorial. Au niveau de ce service public essentiel, il n'y a point de concurrence: la compagnie de téléphone qui dessert le territoire en exclusivité *seule peut et seule doit* fournir ce service.

D'un côté le citoyen, même le plus démuni, y trouve le service de communication fondamental auquel son insertion sociale l'oblige à s'abonner; la pression de l'opinion publique y est à son plus vif pour conserver le taux le plus bas: d'autre part, l'entreprise téléphonique, contrainte de fournir ce service de première priorité (elle doit le faire même à déficit dans bien des cas) n'oublie pas que là est sa clientèle de base qui risque le moins de se prêter à défection puisqu'elle est livrée à la plus vive obligation de s'y abonner et qu'une entreprise rivale ne peut la lui ravir.

De l'autre côté, l'entreprise, sur le plan économique est instinctivement portée à asseoir confortablement cette rentrée stable de revenus et à miser sur cette source fiable qu'elle peut considérer comme solage solide de sa pyramide de revenus. Ce qui lui permet alors de se sentir mieux étayée pour affronter les autres secteurs de services tels l'interurbain où il y a concurrence de média.

Retenons à titre d'illustration le paradoxe de cette dernière situation -- car il en existe ainsi de nombreuses autres qui découlent du tarif -- où l'intérêt économique de l'entreprise ne coincide pas facilement avec l'intérêt social des usagers.

2. Le service interurbain, à mesure qu'il porte sur des distances de plus en plus longues, affronte par ailleurs la concurrence d'autres moyens de communication (télégraphie, courrier aérien, etc.). Ces formes tarifaires ouvrent un éventail de possibilités : les usagers plus importants utiliseront par exemple le WATS (service téléphonique à longue portée) qui permet d'effectuer de nombreux appels interurbains à tarif global réduit. Quant à l'abonné moyen, ce service n'est pas à sa portée et, s'il lui faut réduire ses dépenses de communications téléphoniques, il ne pourra opérer cette compression que pour le service interurbain, si l'on prend pour acquis qu'il s'en est déjà tenu au service local de base sans équipement superfétatoire.

Sociologiquement, le service interurbain jouit donc dans une moindre mesure des caractères les plus nets du service public que le service de base.

Comment mesurer l'effet du transfert du tarif interurbain au tarif local forfaitaire d'un plus grand poids tarifaire?

Priorité au service de base

Si, par dessus tout, l'on retient comme *toute première priorité* le maintien au plus bas taux possible du plus simple service de téléphone -- celui qui permet au citoyen le plus démuni d'obtenir le service de téléphone le plus essentiel, le plus rapproché du concept et de la réalité de service public, celui qui lui met entre les mains le recours le plus rapide à son parent, son ami, son employeur, son médecin, aux services publics (ambulance, hôpital, pompier, police) et autres -- ce service que le niveau social du pays oblige à fournir à toute personne, même la moins fortunée, ce n'est pas en l'alourdissant par les taux au profit de l'interurbain qu'on parviendra à la maintenir à la portée de tous.

Dans quelle mesure le citoyen québécois moyen a-t-il intérêt à ce que, par un tarif qui privilégie grandement les appels à plus de quatre cents milles (400) (tables trans-Canada et Ontario-Québec), il lui soit davantage facile ou proportionnellement moins coûteux de communiquer d'abord à l'extérieur du Québec plutôt qu'avec les autres Québécois qui vivent dans un rayon de quatre cents milles (400) de chez lui et avec qui il entretient manifestement une plus grande communauté d'intérêts, de langue, de culture, de relations institutionnelles, etc...? Quand on imagine la conformation socio-économique du Québec, les traits de sa démographie avec ses zones de densité, ses modes de vie et d'expressions spécifiques, comment peut-on, sans se poser de sérieuses questions, évaluer l'impact d'un pareil tarif?

L'abonné au service téléphonique de base, dont on a parlé tantôt, c'est celui qui, pour l'entreprise, est à la fois le vrai client captif, celui qui offre le plus de permanence de revenus pour l'entreprise et celui qui est le grand majoritaire, nombreux, parcellarisé et généralement sans voix, c'est en général le petit usager résidentiel moyen et c'est celui-là aussi que la Régie, à l'instar de toutes les autres autorités similaires du continent, doit davantage protéger des excès auxquels pourraient être portés tant les entreprises et leurs concepteurs de tarifs que les usagers plus puissants.

Le silence de cet abonné qu'on qualifie de moyen ne peut être interprété par la Régie comme une manifestation d'indolence civique: isolé, il sait qu'il offre peu de poids à l'encontre des prétentions des entreprises dont le personnel hautement qualifié sait exprimer fort bien tous les arguments. Il se sent impuissant à s'exprimer seul et il ne possède pas encore de structure sociale lui permettant de s'exprimer collectivement. La Régie est d'opinion qu'elle doit, dans la mesure de ce silence, exercer une attention plus minutieuse aux demandes formulées par les entreprises et bien s'assurer qu'elles sont conformes aux principaux critères d'appréciation de l'intérêt public.

La nécessité sociale de base que constitue le service téléphonique premier n'est plus à démontrer même si son évidence s'incruste dorénavant dans le banal quotidien dont on parle peu, tellement il s'imbrique dans le premier niveau des besoins de la vie. Prenons un exemple récent: dans «Lifeline Telephone Service for the Elderly», Peter Gregory et Michael Young relatent une étude du *National Innovations Centre de Londres*, de janvier 1972, démontrant que, après un an, le taux de mortalité de citoyens âgés ayant le téléphone était de moitié moindre de celui de leurs contemporains n'ayant pas le service.

En d'autres mots, cette statistique confirme ce que tous savent déjà : l'homme, être social, tend à s'étioler si on le coupe de ses liens avec la société. Or les moyens de communication sont devenus pour lui essentiels à son insertion sociale. Traduit pratiquement en langage téléphonique, dans un raccourci sans nuance, cela signifie pour le cas qui nous occupe, que le service téléphonique de base est devenu nécessaire à la vie contemporaine de toute personne. À cause de l'infrastructure sociale qui présume que toute personne peut désormais communiquer avec les institutions publiques au moyen de son appareil de téléphone (les sémaphores anciens qu'il a remplacés ont disparu et l'appareil n'a plus de substitut), l'on doit assimiler, si ce n'est déjà fait, l'accessibilité à cet appareil de base à un droit social de tout citoyen sans distinction, à plus forte raison si sa situation financière est pénible puisque ce besoin n'en est alors que plus impératif. L'État *québécois* a d'ailleurs reconnu de *facto* ce droit à l'accessibilité économique au service téléphonique de base en en assumant le coût pour les assistés

sociaux. Les récepteurs de télévision et de radio ont le même traitement. Qu'il nous suffise de souligner que le téléphone, médium bi-directionnel, permet au citoyen, en plus de recevoir un message à l'instar de la radio et de la télévision, d'en émettre lui-même, de participer personnellement à la communication, d'extérioriser sa vitalité propre et c'est en ce sens qu'il est irremplaçable. On pourrait citer de nombreux exemples encore, mais nous nous limitons à l'expérience de CHRC-Secours qui dure depuis 14 ans et qui, conjuguant radio et téléphone, a sauvé plusieurs vies humaines parce que, entre autres, des vieillards, des infirmes et des malades avaient le téléphone à leur disposition et ont pu, par ce seul moyen, influer dans des situations urgentes bien précises. Les responsables de cette expérience pourraient en dire long à ce propos.

Cette même conjugaison téléphone-radio « hot lines » a permis aux simples citoyens de jouer un rôle plus actif, de participer davantage aux dernières campagnes électorales.

Tarif local et tarif interurbain

Qu'on le veuille ou non, les modifications du tarif interurbain ne peuvent, à la longue, être toujours considérées à part du tarif local de base forfaitaire. Les composantes de ces deux secteurs de tarifs ne sont pas facilement dissociables lorsqu'il s'agit d'apprécier l'un et l'autre en termes d'intérêt public. Tous deux participent à l'équilibre nécessaire que l'on recherche quand il s'agit de déterminer d'une part, les taux les plus justes pour le public et, d'autre part, les revenus auxquels l'entreprise peut raisonnablement prétendre pour assumer ses obligations.

L'industrie aura tendance à refléter dans ses projets de tarifs les variables de coûts afférant à chaque type et à chaque classe de service visés afin de conserver une certaine stabilité de l'équation coûts-revenus. Cela mènerait à une mécanique tarifaire qui respecterait peut-être les éléments de technique et de comptabilité qui composent le *coût économique* mais qu'en serait-il du *coût social*? Pour être plus difficile d'appréciation, la notion de coût social n'en existe pas moins et n'en perd pas son importance, puisque le tout doit être aussi évalué en termes de service. Avant que d'être une technologie perfectionniste, avant que d'être un objet économique en soi qui ne vise qu'une rentabilité comptable, l'industrie du téléphone est avant tout une équipe humaine qui, par la gestion équilibrée des services de communication, tend à produire un bonheur humain plus grand, à maximiser le rendement social de son travail et l'entreprise doit se définir en termes de créativité économique et sociale et non de profits.

Le libéralisme mitigé, tel qu'institutionnalisé par la loi, exige d'autres sources d'inspiration que les seules motivations du marché, marché auquel l'industrie est en partie soustraite.

Dans l'ordonnance n° 8702 du 27 juillet 1972, à laquelle il fut auparavant référé, la Régie s'exprime déjà ainsi :

Dans la situation actuelle de l'industrie téléphonique au Québec, qui n'est certes pas idéale en regard de l'intérêt du public, chaque entreprise doit en résultante avoir une structure tarifaire spécifique qui, tout en pourvoyant aux besoins en revenus de l'entreprise, doit tenir compte également des différents facteurs qui caractérisent d'une manière propre le territoire de chaque entreprise. Bien que la Régie estime éminemment souhaitable d'en arriver un jour à l'uniformisation des taux tant locaux qu'interurbains à la grandeur du Québec (sans préjuger de l'abolition ultérieure des taux interurbains à la grandeur du Québec qui pourrait devenir en quelque sorte un vaste secteur étendu), ce qui implique que la Régie doive posséder des moyens qu'elle n'a pas présentement, elle ne peut permettre à aucune entreprise régie d'être tributaire d'une autre dans la conception de ses tarifs.

La structure tarifaire proposée par la requérante reflète-t-elle bien les réalités socio-économiques du milieu spécifique qu'elle dessert? dans quelle mesure tend-elle à rejoindre ses objectifs fondamentaux?

analyse de la preuve

Après l'exposé des généralités et les considérations précédentes, reprenons les principaux éléments que la requérante soumet à l'appui de ses allégués. Bien que ces éléments soient nombreux, qu'ils soient présentés entrelacés sous forme de «package deal» et qu'ils sustentent des interrelations plus nombreuses encore, nous procéderons à leur dissection.

1. *Instauration d'une période initiale d'appel d'une minute* (au lieu de trois) *pour les appels interurbains composés par l'abonné* (par rapport aux appels de personne à personne et aux appels acheminés par le concours de la téléphoniste de l'entreprise publique). Il n'est pas tout d'alléguer que cette modification serait bénéfique pour les abonnés, encore faut-il le démontrer. Or la preuve soumise, en l'occurrence les statistiques de trafic (R-5), fait état du revenu total et du nombre des appels effectués mensuellement de janvier 1971 à juin 1972 mais ne soumet aucun élément quant à la durée de ces appels. On n'y trouve aucune donnée qui ait quelque relation avec la période initiale d'appel proposée; il est donc impossible d'apprécier sérieusement le phénomène. Quelles sont les habitudes d'appels eu égard à leur durée? Y a-t-il relation entre la durée des appels et la distance où ils sont faits? Les diverses catégories d'abonnés ont-ils à cet égard un comportement uniforme? Les appels d'affaires sont-ils plus courts? Les appels familiaux plus

longs? Comment découvrir la signification des composés de durée, de distance et de type d'appel et de coût selon le moment où l'appel a lieu?

Vers quels groupes d'usagers vont les avantages? Vers qui vont les inconvénients? Il y a certes déplacement de fardeau tarifaire mais en faveur de qui? Quelle est la portée de ce projet et en quoi est-il de nature à modifier les comportements économiques et sociaux des usagers?

Avec la meilleure bonne volonté, la Régie ne peut ici que conclure à insuffisance de preuve.

Dès 1895, le neurologue Erb écrivait dans une étude sur le rapport entre l'accroissement des maladies nerveuses et la vie civilisée moderne: ... l'accroissement démesuré de la circulation, le réseau universel du télégraphe et du téléphone ont complètement transformé les conditions du trafic (cité dans *Si je mens...* de François Giroud, Stock 1972, page 48). Que ne dirait-il à proférer quant aux conséquences des tarifs actuels sur le comportement des sociétés?

N'oublions pas que les appels visés par cette mesure restrictive sont les appels composés directement par l'usager, ceux-là précisément qui coûtent moins cher à l'entreprise de téléphone et dont on veut promouvoir la plus large utilisation. Est-ce bien le moment indiqué avant que ne soit mieux ancrée l'habitude de la composition directe? N'y a-t-il pas contradiction de mesures incitatives?

La Régie ne prétend pas que cette proposition tarifaire est inacceptable; elle estime qu'elle n'a pas les renseignements probants nécessaires pour en disposer en tout respect de l'intérêt public.

* * *

Quant à l'entreprise, il y a augmentation de revenus et bien que, une fois de plus, la preuve soit muette à ce sujet, y a-t-il lieu de penser que ce projet tend à refléter mieux les coûts pour l'entreprise dont le réseau effectue la communication visée?

Quant à l'abonné, dont on n'oublie pas qu'il effectue lui-même l'appel, sans concours de la téléphoniste, en ne se servant que de l'équipement automatique, ce service interurbain lui coûterait plus cher dans la mesure où il sert à communiquer plus près dans les rayons susdits.

Concrétisons davantage: de toute évidence, pour la très grande majorité des citoyens, la vie sociale se passe tout d'abord géographiquement sur la surface territoriale du secteur téléphonique de taux de base local (au niveau des rapports les

plus immédiats : voisins, magasins, services d'urgence, etc.) puis s'agrandit à la superficie régionale qui l'entoure, en prolongeant son rayon de 20 à 50 milles : c'est là que se trouvent sûrement, quant à une localité de moindre importance en nombre de sujets, les principaux rapports institutionnels : enseignement secondaire, écoles régionales, administration gouvernementale et tous les service de l'État, tels les services hospitaliers, judiciaires, éducatifs, sociaux, économiques, culturels, les transports aériens et ferroviaires, etc....il en découle une intensification manifeste du volume de communications téléphoniques à l'intérieur de cette aire. Or, il s'agit des distances les plus lourdement affectées par l'augmentation tarifaire proposée. Même si le prix absolu du service est moins élevé que pour une distance plus grande, il faut retenir que le volume du trafic est beaucoup plus élevé et le revenu global pour l'entreprise traduit sûrement ce phénomène. Le débit fait le profit.

De plus, point n'est besoin d'être grand psychologue pour savoir que, en général, il y a corrélation entre les distances où doit appeler un individu et sa stature, son rôle social, son développement intellectuel, sa capacité financière, son niveau de vie (expression qui devrait dépasser sa connotation économique pour rejoindre les autres plans de la vie : intellectuelle, émotive, politique et autres car le niveau de vie intellectuelle, par exemple, existe lui aussi).

C'est en ce sens que les modifications tarifaires proposées sont de nature à affecter le comportement social de la collectivité. Par ailleurs, comment les tendances que révèlent ces nouveaux éléments tarifaires proposés s'insèrent-elles à travers d'autres réalités tarifaires existant déjà? À titre d'exemple, établissons la comparaison entre les deux éléments que nous venons d'étudier et le phénomène appelé service de secteur étendu. L'établissement d'un service de secteur étendu consiste fondamentalement à étendre la superficie d'application des taux du service de base local forfaitaires mensuels sur la superficie périphérique où l'on abolit l'application du taux interurbain dont la disparition est compensée par une augmentation du taux de base du secteur élargi. Les revenus étant à peu près les mêmes pour la compagnie que préalablement, alors que la diminution des frais d'opération de billetage, etc. est compensée par l'augmentation des dépenses d'équipement telle l'addition de circuits. Par contre, au plan social, le volume du trafic échangé augmente considérablement[1] et à la fin de l'opération, généralement, l'entreprise n'a pas altéré sa situation économique et le public affecté jouit d'un plus grand volume de service pour un prix unitaire moindre. Les nombreux avantages du service de secteur étendu, comme de l'îlot urbain, ont été minutieusement étudiés dans d'autres ordonnances. Qu'il nous suffise d'ajouter que semblables arrangements téléphoniques semblent épouser les besoins réels de la collectivité qui y trouve

1) De 3 à 10 fois d'après des expériences réalisées. (Remarque de la Régie)

un précieux support à ses activités de tous ordres. Est-il alors d'intérêt public, juste à la périphérie du territoire de secteur étendu, d'accroître soudainement les taux ? Ne serait-ce point créer artificiellement en quelque sorte un obstacle tarifaire aux flux des communications qui cadrent mal avec les poussées d'expansion des activités à l'intérieur du secteur de taux de base?

N'invoquera-t-on pas ensuite cette barrière pour retarder l'élargissement du secteur étendu ou pour alourdir économiquement sa réalisation?

Mais la principale critique pourrait résider dans cette poussée d'augmentation de taux alors que l'abonné active seul l'equipement nécessaire à l'acheminement des appels. En général et à bon droit, on incite fortement l'abonné qui peut le faire à se servir de la composition automatique, ainsi le travail de la téléphoniste, qui est coûteux pour l'entreprise, est-il assume par l'abonné qui se donne la peine de le faire lui-même. L'ordre de grandeur des coûts ainsi déterminé est stupéfiant ; il échappe à l'entendement du citoyen ordinaire. Qu'il nous suffise de dire que la main-d'oeuvre nécessaire pour effectuer par téléphonistes, comme jadis au début du développement du téléphone, les appels effectués aujourd'hui équivaudrait à affecter à la seule industrie téléphonique toute la main-d'oeuvre féminine existant en Amérique du Nord. Cette image suffira-t-elle à démontrer l'impact économique de l'automatisation du téléphone et la nécessité d'intérêt public d'inciter tout citoyen qui le peut à se servir de l'automatique et à acheminer lui-même ses appels, sans aide de la téléphoniste. Il ne s'agit pas ici d'une simple fantaisie des responsables de l'industrie téléphonique ni d'un accueil émotif au progrès technique ; il s'agit d'un véritable impératif social. La collectivité qui utilise le téléphone doit, elle aussi, faire son effort pour en diminuer le coût en même temps que l'industrie est inlassablement conviée à poursuivre cet objectif.

Or le projet qui nous est soumis, en ce qui concerne les appels interurbains effectués ici par l'usager, transpose-t-il suffisamment cette incitation si on le compare aux appels effectués par la téléphoniste?

Dans les circonstances, la Régie ne peut acquiescer au principe de la période initiale d'une minute assortie du nouveau tarif proposé pour la catégorie d'appels étudiée.

Ce passage pourrait se résumer ainsi :

1° La Régie désire des données précises quant à l'effet des tarifs sur l'utilisation du service téléphonique et les besoins des usagers[277] ;

---

277 *Id.* p. 143

2° Les communications représentent un phénomène social avant d'être un phénomène économique; le concept social doit influencer la théorie de la fixation des tarifs[278];

3° Il faut que le service local de base soit fourni au taux le plus bas possible; c'est la première priorité dans la fixation des tarifs[279];

4° Les tarifs doivent favoriser les communications avec les territoires les plus proches d'abord, étant donné que les affaires qui touchent le plus la collectivité sont celles qui sont le plus près d'elle[280].

À la fin de cette longue décision, la Régie y exprime le désir de rechercher une solution au problème d'un équilibre tarifaire au Québec. L'industrie toute entière doit également participer à cette recherche[281], se mettre à prendre conscience de l'implication sociale de la question et ne pas se laisser dépasser par l'évolution des activités humaines[282].

Dans ses rapports avec le public, l'industrie comprendra qu'elle doit franchir une étape nouvelle. Théodore Lewitt, repris par Roger Priouret, disait:

Entre la vente (classique) et le marketing, la différence n'est pas seulement d'ordre linguistique. La vente a pour moteur principal les besoins du vendeur, le marketing ceux de l'acheteur. (*L'Express 21.7.69, p. 49*)

De même que l'industrie -- elle l'admettra sans doute -- est passée de la vente au marketing, de même doit-elle parachever cette modification de mentalité et de rapports avec le public en participant de plein gré à une conception tarifaire nouvelle dont le moteur principal soit directement en prise avec les besoins et réalités de la société, plutôt qu'avec les besoins économiques particuliers de chacune des 35 entreprises de téléphone impliquées.

---

278 *Id.*, p. 144.

279 *Id.*, p. 146. Dans la décision de 1944 sur *La Corporation de Telephone et de Pouvoir de Quebec v. La Compagnie de Telephone Électrique du Comte de Lotbinière et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 743, 22 avril 1944, la Régie avait déclaré que le service interurbain était en effet un « complément » du service local.

280 *Id.*, p. 152.

281 Bien que la juridiction divisée causât à nouveau des difficultés. *Id.*, p. 162; voir ci-dessus p. 38.

282 *Id.*, pp. 162-163.

A défaut de contribuer, elles aussi, à aménager cette mutation des rapports industrie-public dans un délai raisonnable, les entreprises, sous la pression de l'évolution générale et des activités socio-économiques nouvelles des collectivités, risquent de déprécier la haute qualité qu'elles ont jusqu'ici maintenue dans leur insertion sociale. Conviées à conserver cet acquis et améliorer sans cesse leur position de service public, les entreprises doivent épouser le rythme de développement des activités humaines de tout ordre et surtout respecter les modes d'expression et d'incarnation de la vie collective des Québécois telle qu'ils la veulent.

Cette vue de l'industrie de service public est exigeante. Mais cette exigence même, fondée sur son rôle dont les qualités sont élevées à l'égal des attentes que le public stimule sans cesse, illustre, s'il en était encore besoin, le degré d'importance de cette industrie.

Bien que la Régie sache que le processus de pareille revision puisse s'avérer long et son cheminement difficile, elle n'en est pas moins convaincue de la nécessité de l'amorcer le plus tôt possible dans l'intérêt tant du public que des entreprises elles-mêmes[283].

La décision suivante approuve en effet la réponse de Québec-Téléphone à cet appel[284]. L'entreprise fut autorisée à revoir complètement sa structure tarifaire de l'interurbain. Parmi les points saillants de la révision approuvée, il y avait la réduction du nombre des zones tarifaires, la réduction à deux minutes de la période tarifaire de base pour les appels uniquement composés par l'abonné, l'établissement de cinq appels gratuits pour un total de quinze minutes dans des zones tarifaires contiguës, l'expansion de périodes à taux réduit et la mise sur pied d'un « tarif québécois » pour les appels du dimanche à l'intérieur de la province, selon lequel un taux uniforme de 10¢ par minute pour les appels de trois cents milles ou moins et de 20¢ pour les appels au-delà de trois cents milles remplaçait le régime de rabais[285]. La Régie participa activement à l'élaboration de ces politiques ; elle endossa les deux principales innovations : les appels gratuits aux zones voisines ainsi que les taux fixes du dimanche, et alla encore plus loin que ce que l'entreprise avait proposé de faire[286]. La Régie nota avec satisfaction la preuve statistique

---

283 *Id.*, pp. 162-163.

284 Affaire *Québec-Téléphone, révision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974, p. 10.

285 *Id.*

286 Québec-Téléphone avait demandé trois communications gratuites de quinze minutes et trois zones tarifaires pour le dimanche.

considérable qui avait été présentée; l'entreprise avait soumis des chiffres qui indiquaient le nombre et la durée des appels pendant toutes les périodes correspondantes, ainsi que l'effet probable que ces modifications auraient sur les modes d'utilisation et les revenus.

En examinant les avantages de ces modifications, la Régie réitéra sa politique fondamentale, qui consiste à améliorer l'efficacité avant d'accorder une augmentation du tarif de base en citant sa décision précédente concernant les frais de service[287]. Elle déclara que les modifications que Québec-Téléphone proposait étaient "inspirées par des principes déjà présentés par la Régie, compte tenu d'une conception des taux qui respecte dans une plus grande mesure les réalités socio-économiques et les valeurs propres aux collectivités desservies »[288]. Dans ce contexte de structures tarifaires efficaces, la Régie était d'accord que la différence entre le taux des appels composés par l'abonné et celui des appels composés par la téléphoniste résidait entièrement dans la période initiale où se manifestait la différence du coût[289]. On encourage donc l'abonné à utiliser le service téléphonique de la manière qui est la meilleure à la fois pour lui et pour l'entreprise publique.

La Régie rappela la continuité de ses concepts tarifaires et cita la décision de Télébec mentionnée ci-dessus[290]. Elle renouvela son désir de voir éventuellement disparaître les tarifs interurbains dans le Québec tout entier; elle incita l'entreprise publique à poursuivre les études dans ce domaine et d'en faire rapport dans un an[291].

S'il était établi, par exemple, que la disparition des frais d'interurbain dans une région ou sous-région aurait un effet sensible sur le rythme d'accroissement de la richesse collective et du revenu moyen dans cette région, n'y aurait-il pas lieu de

---

287 Affaire *Québec-Téléphone, charges spéciales*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 43, dossier n° 8710, 20 janvier 1972, ci-dessus, p. 58.

288 Affaire *Québec-Téléphone, révision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974, renvoi 284 ci-dessus, p. 10.

289 Il en est de même des tarifs interurbains de Bell Canada.

290 Affaire *Télébec Ltée, modification du tarif interurbain "trans-Canada"*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 178, dossier n° 8760, 30 mars 1973, ci-dessus p. 68.

291 Affaire *Québec-Téléphone, révision des tarifs interurbains*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8798, 26 février 1974, renvoi 284 ci-dessus, p. 19.

tout mettre en oeuvre pour en arriver à ce service régional de communications dans le plus court délai? Le jour est-il encore si loin où, grâce aux progrès techniques déjà prévisibles, il sera possible de fournir un service de télécommunications sans frais d'interurbain sur l'ensemble du territoire du Québec, sans accroître considérablement le fardeau supporté par l'abonné?

Malheureusement nous n'en sommes pas encore là. Aussi faut-il faire en sorte que la régionalisation ne se fasse pas uniquement aux frais d'une population peu nombreuse et dispersée sur un vaste territoire[292].

Le projet du taux dominical respectait, remarquait-on, les valeurs socio-culturelles particulières au Québec[293]. À ce propos, la Régie exprima l'opinion générale suivante:

Les courants directionnels de la pensée humaine s'incarnent fort souvent dans les canaux tracés par les dispositifs technologiques. C'est pourquoi les infrastructures des réseaux de communication et l'architecture des systèmes comprenant les grilles tarifaires sont de nature à influer plus qu'on ne le croit généralement sur les comportements des collectivités.

C'est donc à partir des besoins socio-culturels et des possibilités économiques des populations desservies, plutôt que des seules poussées technologiques et commerciales, que doivent se concevoir les développements et améliorations des médias de communication.

De même que les phénomènes de l'interfinancement relèvent d'un plus haut degré de civilisation que les seuls rapports coûts-revenus en matière de services publics réglementés, de même que les communications technologiques doivent être maîtrisées et assujetties aux communications humaines, ainsi sommes-nous d'opinion que les structures tarifaires doivent transcender les lignes de force que dégagerait un ordre absolu de libre concurrence et tenir compte des traits particuliers des populations desservies et des valeurs qui leur sont spécifiques[294].

Pour terminer, la Régie approuva le maintien du dialogue entre l'entreprise publique et ses abonnés, et nota qu'elle était prête à intervenir au cas où la nouvelle structure tarifaire laisserait à désirer ou se révélerait contraire à l'intérêt public après une période d'essai d'un an.

---

292 *Id.*, p. 18

293 *Id.*, p. 10

294 *Id.*, p. 23

Il est clair de ce qui précède que la Régie des services publics a évolué rapidement dans ses concepts tarifaires et qu'elle s'efforce maintenant d'y faire souscrire les entreprises québécoises de téléphone. Depuis longtemps Québec-Téléphone participe à l'élaboration des nouvelles formules tarifaires de la Régie et, une fois de plus, elle a posé le premier geste en ce sens. Étant l'entreprise la plus importante qui relève de la juridiction de la Régie, ses activités indiquent sans doute que le reste des entreprises québécoises de téléphone s'y conformeront dans un avenir rapproché.

Politiques du service

La deuxième préoccupation importante de la Régie consiste à fournir un service satisfaisant à tous les abonnés des entreprises publiques qui relèvent de sa compétence. Quoique la Régie ait depuis longtemps prêté attention aux plaintes qui s'élevaient dans ce domaine[295], on décèle à nouveau l'accent de plus en plus marqué sur les effets sociaux des communications.

La Loi de la Régie des services publics prévoit ce qui suit en ce qui concerne la qualité du service:

20. La Régie peut en outre:
a) Imposer aux propriétaires d'entreprises publiques l'obligation d'adopter toute mesure ou réforme propre à améliorer leurs services;
b) Réglementer les conditions de salubrité et de sécurité des entreprises publiques. S.R. 1941, c. 143, a. 9.

30. Dans l'exercice de son droit de surveillance sur les propriétaires d'entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension de travaux ou de systèmes, aux parcours de messages, aux rapports à faire, aux règles, règlements, conditions et pratiques concernant les taux, prix et loyers et toutes autres matières de sa compétence.

31. Tout propriétaire d'entreprise publique est tenu, dans l'exploitation et l'administration de son entreprise, d'observer les règles, conditions et prescriptions fixées par la Régie. S.R. 1941, c. 143, a. 21.

De plus, l'Ordonnance générale n° 5 stipule à la section 5, article 11:

---

295 Voir renvoi 210 ci-dessus

11- Qualité du service:

a) Le service téléphonique doit être le meilleur possible, tout en tenant compte des besoins du public et du revenu qu'il fournit.

b) Les lignes et appareils téléphoniques doivent être installés et entretenus conformément aux conditions techniques généralement suivies, de manière à éviter les résistances électriques anormales, la déperdition de courants utiles, les mélanges de conversations entre circuits ou diaphonie et l'induction causée par les lignes électriques avoisinantes.
En outre des travaux ordinaires d'entretien du réseau, une inspection générale de toutes les lignes et appareils téléphoniques doit être faite au moins une fois l'an, pour en vérifier l'état.

c) Le nombre d'abonnés desservis par un circuit à postes groupés doit être limité à quatre (4).

d) Les circuits téléphoniques doivent être dégagés aussitôt que les conversations sont terminées.

g) S'il y a plus de cinq cents (500) abonnés desservis par une centrale téléphonique, l'opérateur doit être en mesure de répondre à 94% de leurs appels en dix secondes ou moins; si ce nombre est inférieur à cinq cents (500), un service moins rapide peut être toléré.

h) Tout propriétaire qui dessert cinq cents (500) abonnés ou plus doit publier un annuaire téléphonique et le reviser tous les ans. Le nom de l'entreprise, son adresse et le territoire desservi doivent apparaître sur la couverture de cet annuaire, ainsi que le mois et l'année de sa publication. Celui-ci peut aussi contenir les règles et renseignements concernant les services locaux et interurbains ainsi que le tarif qui s'y applique. Une copie du nouvel annuaire devra être produite à la Régie et transmise à chaque abonné.

L'Ordonnance générale comporte d'autres stipulations:

14- Heures de travail:

Lorsque la centrale téléphonique dessert 100 abonnés ou plus, un service quotidien de 24 heures devra être donné.

Lorsque le nombre des abonnés desservis est moins de 100, le propriétaire de l'entreprise devra assurer le service au moins pendant les heures suivantes:

		Heures d'ouverture	Heures de fermeture
		au plus tard	au plus tôt
Les jours de semaine:		6:00 A.M.	10.00 P.M.
Les dimanches et jours fériés:			
	Le matin	7:00 A.M.	9:00 A.M.
	Le midi	11:00 A.M.	1:30 P.M.
	Le soir	4:00 P.M.	7:00 P.M.

NOTE: Le tableau ci-dessus indique le minimum des heures de service qui doivent être données. Il ne doit pas être interprété comme autorisant la réduction du nombre d'heures de service déjà fourni.

Les centrales dont les heures de service sont limitées doivent être équipées d'une cloche de nuit pour appeler l'opérateur en dehors des heures régulières de service.

À moins d'indication contraire dans le tarif, un taux n'excédant pas 25¢ par appel peut être chargé pour tout appel fait en dehors des heures régulières de service.

18- Discontinuation du service:

À moins d'y être autorisé par la Régie, le propriétaire ne devra pas discontinuer le service à un abonné sauf dans les cas suivants:

a) Dans le cas prévu au dernier paragraphe de l'article 9, section III, des présents règlements;

b) Dans tout cas prévu aux paragraphes 10*b*), 10*d*) et 10*e*), section IV, des présents règlements.

Dans le cas où le service aura été discontinué temporairement pour les raisons susmentionnées, le propriétaire a le droit d'exiger le remboursement des frais de raccordement et autres déboursés encourus.

Lorsque la cause de discontinuation du service est disparue, le service doit être rétabli promptement après paiement des frais de raccordement et déboursés susdits.

Le dernier paragraphe de l'article 19 est également à noter.

Si un propriétaire fournit, ou s'est engagé à fournir, un service d'une qualité supérieure à celle requise par les présents règlements, cette qualité ne doit pas être diminuée sans autorisation de la Régie.

Il ressort nettement de la règle générale énoncée ici, selon laquelle « le service téléphonique doit être le meilleur possible, tout en tenant compte des besoins du public et du revenu qu'il fournit », qu'elle ne diffère pas dans ce domaine des façons d'aborder le contrôle. On se rappellera la citation de Phillips suivant laquelle les entreprises publiques doivent « fournir au public un service dont la quantité et la qualité correspondent à ce que le public désire et est prêt à payer »[296]. La réglementation québécoise fixe néanmoins « une norme objective »; elle n'exige sûrement pas que l'organisme de contrôle établisse, avant d'imposer des normes, la demande du public mais seulement ses besoins. Il est vrai qu'avant qu'une entreprise obtienne la permission de fournir le service de secteur étendu, elle doit faire un sondage sur le territoire intéressé pour prouver que le public est favorable à cette mesure[297]; la permission peut être refusée si l'opposition est trop forte[298]. Toutefois, là où il est question de la fourniture du service de base, la Régie n'hésite pas à décider elle-même ce qui est « le meilleur possible », que le « public » sache ou non ce qu'il désire. Dans ce domaine, deux points précis sont soulevés: les normes des lignes communes en secteur rural, ainsi que le regroupement et l'extension du service.

Les normes des lignes communes en secteur rural — Par tradition, la Régie a manifesté sa préoccupation de voir le service en secteur rural se maintenir à un haut niveau, tout en tenant compte des difficultés économiques que soulevait la fourniture d'un service adéquat. À cette fin, l'établissement de l'îlot urbain a innové dans la fixation des taux[299]. En outre, la Régie a pris des mesures directes pour améliorer la qualité. Au fil des années, elle a réduit le nombre d'abonnés permis pour une ligne commune. En 1941, le maximum était de quinze, à partir de 1951 il était de dix, en 1964 on l'avait coupé à huit et, en 1970, on introduisait la règle actuelle de qua-

---

296 Phillips, *op. cit.*, renvoi 1 ci-dessus à la p. 124. Voir plus haut p. 2.

297 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, service de secteur étendu*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 63, dossier n° 8606, 15 décembre 1969, affaire *Québec-Téléphone, service de secteur étendu*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 111.

298 Voir ci-dessus p. 63.

299 Voir ci-dessus p. 62.

tre abonnés par ligne[300]. Les entreprises de téléphone devaient faire cette amélioration sans augmentation de taux[301]. La modification de 1970 exigeait beaucoup d'un bon nombre d'entreprises, d'autant plus que certaines n'avaient pas encore adapté leur service aux normes de 1964. On estimait l'investissement total nécessaire de l'ordre de vingt millions de dollars[302].

Or, plusieurs entreprises publiques étaient très réfractaires à cette règle. En 1971, la Régie demanda à toutes les entreprises de téléphone de faire rapport sur le nombre d'abonnés par ligne et, s'il y en avait trop, d'expliquer pourquoi elles n'observaient pas l'Ordonnance générale. En 1972, la Régie exigea de toutes les entreprises publiques qui n'avaient pas satisfait aux normes de déposer une demande d'extension, afin d'élaborer avec chacune les moyens d'appliquer l'ordonnance[303]. La moitié environ des entreprises publiques relevant de la Régie et représentant néanmoins quatre-vingt-seize pour cent de la population de ce territoire sollicita une extension. En 1973, en vertu d'une série de seize ordonnances, la Régie se prononça sur ces requêtes[304]. En substance, elle demandait le respect de la norme de quatre par ligne à la fin de 1975 au plus tard. Chaque ordonnance comportait quelques pages sur les difficultés particulières de l'entreprise publique qu'elle traitait. Chacune d'elles était précédée d'un traité général sur la conception actuelle du service téléphonique au Québec.

La Régie commençait par indiquer que ces ordonnances toucheraient quelque 150,000 personnes[305]. Puis, elle faisait des commentaires sur la prédominance du service médiocre des territoires intéressés; peut-être la moitié des plaintes relatives au service provenaient-elles du nombre élevé d'abonnés par ligne. Il en résultait bien des infractions à la règle établie:

---

300 *L'Ordonnance générale n° 5, Règlements d'application des lois du Québec*, vol. 8, p. 351, a. 11 c), 19 mai 1970. Pour une décision plus ancienne favorisant l'installation de lignes communes, voir l'affaire *Portneuf Telephone Co., Increase in Rates*, rapp. ann. 1920-1921, C.S.P. Québec 69, dossier n° 503, 29 septembre 1920.

301 Affaire *Télébec Ltée, dégroupement à quatre abonnés par ligne*, Recueil 1972-1973, R.S.P. Québec 237, dossier n° 8743, 3 mai 1973, p. 255.

302 *Id.*, pp. 249, 255. À la dernière page, le nombre est de vingt-deux millions.

303 *Id.*, pp. 239-240.

304 Pour la liste, voir l'annexe A à *Id.*, p. 260.

305 Elle a fait ces calculs sur la base d'un téléphone pour quatre personnes en secteur rural.

L'Ordonnance générale n° 5 de la Régie est alors devenue l'objet de fréquentes infractions:

a) Comment limiter à cinq minutes une conversation quand d'autres usagers requièrent le circuit (art. 10a) ?
b) comment la téléphoniste du central peut-elle arbitrer les cas d'urgence pour le médecin, l'agent de police, le pompier (art. 10b) ?
c) s'il est interdit de nuire au fonctionnement et à l'usage normal du service, comment le savoir puisque le service normal est devenu lui-même anormal (art. 10d) ?
d) comment parvenir à utiliser alors son appareil sans nuire aux autres usagers, sans limiter l'exercice de leur droit d'en faire un usage juste et équitable ? Comment, en pratique, l'entreprise peut-elle assurer un emploi juste et équitable de ses services par tous ces co-abonnés (art. 10e) ?

L'article 10g de la même ordonnance prescrit:

Il est interdit à un abonné de se servir d'un appareil téléphonique pour écouter des conversations entre d'autres abonnés. Cette pratique condamnable nuit au bon fonctionnement du téléphone et l'opérateur devra au besoin avertir les abonnés en faute. Le manque de discrétion de toute personne, qui écoute une conversation téléphonique qui ne lui est pas destinée, la rend passible d'amende et d'emprisonnement en vertu de la Loi concernant les compagnies de téléphone.

A-t-on une idée exacte de ce qu'est partager ainsi en commun une même ligne de téléphone à huit, dix, douze et jusqu'à seize abonnés? De plus, c'est encore le réseau rural qui souffre davantage de déficience technique. Comment, en réalité, est-il possible même de respecter certaines dispositions de l'Ordonnance générale n° 5:

Article 11a)

Le service téléphonique doit être le meilleur possible, tout en tenant compte des besoins du public et du revenu qu'il fournit.

Article 11b)

Les lignes et appareils téléphoniques doivent être installés et entretenus conformément aux conditions techniques généralement suivies, de manière à éviter les résistances électriques anormales, la déperdition de courants utiles, les mélanges de conversations entre circuits ou diaphonie et l'induction causée par les lignes électriques avoisinantes.

En outre des travaux ordinaires d'entretien du réseau, une inspection générale de toutes les lignes et appareils téléphoniques doit être faite, au moins une fois l'an, pour en vérifier l'état.

(*Article 11g*)

S'il y a plus de cinq cents (500) abonnés desservis par une centrale téléphonique, l'opérateur doit être en mesure de répondre à 944 de leurs appels en dix secondes ou moins ; si ce nombre est inférieur à cinq cents (500), un service moins rapide peut être toléré.

Et qu'en est-il du service interurbain? Évidemment tout le trafic sort par la téléphoniste. On se plaint souvent, à bon droit, du retard à obtenir la ligne libre puis, lorsque cela se présente, à avoir accès à l'interurbain et, si tout cela fonctionne jusqu'ici, ce n'est souvent que pour entendre fort mal son interlocuteur dont on a du mal à saisir le message. Tout cela évidemment pour un prix du service interurbain identique au prix payé par les abonnés qui jouissent d'une excellente qualité de transmission. Les spécialistes qui, au sein de l'industrie des communications, sont particulièrement préposés à ces questions, sauraient ajouter, avec leur expérience, un nombre infini de témoignages mais la Régie estime que les motifs sont suffisamment nombreux et bien fondés pour ne pas surseoir davantage aux solutions exigées[306].

La Régie se référait aux merveilles de la technique moderne des communications et déclarait que le fossé qui existait entre les installations urbaines quasi « somptueuses » et le service déficient en secteur rural était inacceptable. Elle encourageait l'entreprise publique à innover dans ce domaine aussi bien qu'ailleurs.

L'industrie qui n'hésite pas à innover et à pousser constamment les frontières du développement de ses produits et services avec toutes les qualités, la vigueur et le succès que l'on sait, ne peut tirer de l'aile dans ses secteurs où un cumul de retards serait d'autant plus impardonnable et inexplicable socialement[307].

La Régie suggérait également que dans les entreprises de téléphone les responsables des décisions étaient trop éloignés des territoires desservis où se trouvaient les problèmes[308].

Sous réserve de bien d'autres éléments (car ce ne peut être le seul facteur, on le conçoit), dans quelle mesure le temps d'exécution du dégroupement rural ne traduit-il pas l'écart qui existe entre ceux qui, au sein de chaque entreprise et souvent même en marge, par le jeu des filiations corporatives, ont à

---

306. Affaire *Télébec Ltée*, dégroupement à quatre abonnés par ligne, renvoi 301 ci-dessus, pp. 244-245.

307. *Id.*, p. 246.

308. Comme on l'a noté plus haut à la p. 13, la Régie se réunit elle-même souvent à l'endroit dont il est question à l'audition.

décider en définitive des programmes de constructions et d'améliorations du réseau, des priorités dans les investissements, des politiques générales, de l'entreprise, et ceux qui, parmi le public des abonnés et usagers, vivent 24 heures par jour la situation pénible déjà décrite[308] ?

La Régie exhortait les entreprises de téléphone à gérer leur exploitation avec efficacité et promettait de leur accorder une certaine latitude dans la structure réelle de leurs programmes[309]. Elle énonçait ensuite plus en détail les implications économiques et sociales de l'ordonnance. Suivait l'élaboration de la responsabilité de l'entreprise des « services publics » en général, et en particulier en secteur rural québécois.

Les investissements de l'ordre de $20 millions qu'aura exigés cette opération ne sont nullement motivés par une rentabilité intrinsèque : pareille opération ne trouve aucun motif purement économique. Sa réalisation relève de raisons sociales et d'une visée d'équilibre dans le traitement des collectivités. Cette manière de procéder découle de l'application du concept de service public. Ici, la notion de profit, et surtout de profit immédiat, est tout à fait étrangère, absente : la notion de service, par contre, est omniprésente.

Même si aucun motif économique sérieux n'est à la base de la dynamique de ce projet, il est cependant d'élémentaires raisons de pourvoir les entreprises des moyens économiques d'y parvenir sans altérer leur propre équilibre économique, gage de meilleur service au public. La Régie estime qu'il est extrêmement important pour elle, par justice à l'égard des entreprises de téléphone, de saisir l'occasion de cette ordonnance pour souligner quelques traits qu'elle estime essentiels à la notion de service public. Après avoir élevé la qualité du service rural et avoir avec justice rétabli un meilleur traitement téléphonique pour toute la population affectée sans augmenter les taux, le même processus de justice exige de faire en sorte que les entreprises aient les moyens financiers et autres d'assumer toutes leurs obligations.

La présente décision illustre avec clarté que, au monopole territorial, à l'exclusivité de services qui sont les privilèges des entreprises de service public, correspondent la responsabilité, le devoir pour elle non seulement de desservir toute la population qui vit sur son territoire, mais aussi de fournir un service de qualité. Cette norme d'un maximum de quatre abonnés par circuit en milieu rural est parmi les plus exigeantes d'Amérique

---

309. Affaire *Télébec Ltée, degroupement à quatre abonnés par ligne*, renvoi 301 ci-dessus, p. 246.

310. *Id.*, p. 248.

du Nord, la Régie le sait. Elle sait également le comportement du même milieu à l'égard des entreprises en termes de rapport économique. Elle sait également que, à toutes fins pratiques, l'opération de dégroupement signifie en soi, au plan strictement économique, un déficit. Elle sait encore que cette exigence à l'endroit des entreprises est d'autant plus forte que leur secteur de service rural est proportionnellement plus important que celui d'autres entreprises qui ont le privilège de l'exclusivité d'un territoire plus urbain, plus fort démographiquement.

L'autorité publique qui, pour fins d'intérêt public, enjoint aux entreprises sous sa juridiction d'effectuer pareils investissements économiquement non rentables (il s'agit ici d'abord de rentabilité sociale) et cela sans augmentation de taux, doit également pourvoir à l'équilibre financier des entreprises publiques leur permettant d'assumer pareilles obligations. Une des manières les plus équitables de traiter les entreprises est de faire en sorte que, avec le concours implicite d'autres autorités publiques et vu les structures juridictionnelles non idéales en ce pays, chaque entreprise de téléphone ait le maximum du volume de service des communications sur son territoire afin d'accroître le plus possible la rentabilité générale de son réseau. Pour être plus précis, l'entreprise communément appelée la compagnie de téléphone a un devoir et des responsabilités sociales qui excèdent de beaucoup ceux d'autres entreprises de communications qui, par ailleurs, historiquement, lui font une drôle de concurrence en lui raflant, pour ainsi dire, des revenus provenant de la clientèle la plus payante sans par ailleurs partager aucun devoir en matière de service déficitaire ni assumer un égal fardeau dans le devoir social. Il y a ici un déséquilibre toléré par une autorité publique juridictionnellement partagée : des sociétés de communications ne sont pas régies selon les mêmes normes. Certaines ont des fardeaux sociaux que d'autres n'ont pas : ainsi, seules les sociétés générales de téléphone sont tenues de fournir obligatoirement le service partout sur le territoire, par exemple, dans le secteur rural. D'autres entreprises ne partageant pas ce type d'obligation souvent lourde économiquement à supporter, sont cependant autorisées à écrémer le secteur plus rentable dont la totalité des revenus, toujours selon des taux plafonnés d'ailleurs par l'autorité publique, sont nécessaires à l'équilibre économique et financier desdites sociétés générales. De plus, alors que ces derniers sont voués exclusivement au service public de communication, leurs concurrents sont souvent des entreprises dont le rôle principal relève d'un autre secteur d'activités tel les transports et dont la fonction communication, si importante soit-elle en termes absolus, n'en est pas moins marginale à leur fonction première.

En définitive, cette juxtaposition n'affecte que les apparences des avantages de la concurrence mais est une source réelle de coûts plus élevés des services. L'intérêt public, dans la

conception de cette Régie, exige que les taux, partant les coûts en général, soient maintenus le plus bas possible pour le meilleur service. Dans l'ordre des principes généraux relatifs à la gestion des entreprises de service téléphonique, aussi importante que la décision de procéder au dégroupement des lignes rurales, est l'obligation impérative de l'autorité publique de faire en sorte que l'entreprise de communications générales, qui est seule territorialement à être obligée de fournir le service téléphonique au public, devrait être la seule, parmi les fournisseurs possibles de services généraux de communications, à pouvoir les fournir. Cela est d'autant plus impérieux que les entreprises sujettes à la juridiction de cette Régie se trouvent toutes à desservir des populations à faible densité démographique où il est économiquement et socialement impensable de juxtaposer des services publics fournissant ou pouvant fournir des services de communications similaires.

Cela vaut également pour les entreprises téléphoniques entre elles où aucune ne devrait créer de réseaux parallèles sur le territoire d'une autre mais, au contraire, où chacune devrait contribuer à harmoniser l'ensemble des réseaux pour en former un tout d'où se dégage le maximum de productivité en termes d'intérêt public.

À plus forte raison, faut-il examiner avec une grande attention les poussées de l'interconnection où serait distraite une partie du volume d'affaires des entreprises de téléphone au profit de diverses entreprises non régies car, en définitive, ce type de concurrence risque de se faire au détriment du public qui en absorbe les coûts de tous ordres, particulièrement les classes les plus pauvres de la société. Toutefois les types d'équipement fournis par les sociétés de téléphone pourraient sans doute être mieux analysés en fonction de l'intérêt du public, la concurrence portant plutôt sur l'équipement que sur le fournisseur de service lui-même. Cela présume que l'autorité publique doit être d'autant plus exigeante à l'égard des compagnies de téléphone sur la qualité du service et le maintien du meilleur coût possible pour tel service. Un autre frein à l'équilibre des entreprises de téléphone est le fait d'entreprises dont le rôle principal relève d'activités étrangères aux communications et qui, pour diverses raisons, sont parvenues à offrir à la clientèle des territoires téléphoniques un produit ou service déjà fourni par l'entreprise téléphonique. Tous ces phénomènes latéraux influent d'autant plus sur l'entreprise téléphonique que celle-ci opère dans un milieu à faible densité démographique. La contrepartie de l'obligation exclusive d'une compagnie de téléphone de desservir tous les clients dans son territoire est son droit de prétendre être seule à assumer tout le volume de communications sur le même territoire, le tout sous l'autorité d'une régie qui, dans ses décisions et l'exercice de son pouvoir de surveillance et de contrôle, supplée au manque de

concurrence et aux lacunes des seuls impératifs économiques pour maîtriser les coûts au public et assujettir les tarifs aux exigences du bien commun[311].

Puis venait une description des exigences du service en secteur rural ainsi que l'évolution des besoins ruraux. La Régie citait d'abord la décision relative à TNQ reproduite en entier dans la section des tarifs ci-dessus[312]. Elle continuait comme suit :

Implications sociales du dégroupement

Dans son ordonnance numéro 8762 du 26 janvier 1973, dont les principaux éléments sont repris dans l'ordonnance numéro 8760 du 30 mars 1973, particulièrement aux pages 13, 18, 19 et 20, la Régie a exprimé la philosophie sociale relative au service téléphonique de base. Elle a déjà souligné que, à maints égards, le phénomène de communication s'avère une réalité sociale avant que d'être économique, sans constituer jamais un être en soi mais en demeurant un des plus puissants moyens de relation entre les hommes (p. 13).

Il va de soi que le milieu rural a d'autant plus besoin d'une bonne qualité de service téléphonique que ce dernier supplée à l'éloignement géographique et contribue davantage à l'insertion sociale des usagers. Ce n'est pas ici le premier paradoxe où les bienfaits sociaux pour le public ne convergent pas avec les intérêts économiques de l'entreprise publique de téléphone. Il ne fait pas de doute ici que le milieu rural voit son sort téléphonique amélioré sans que les entreprises en tirent avantage économiquement.

Cependant les abonnés et usagers du milieu rural devront comprendre que leur situation, surtout lorsqu'ils l'ont choisie, ne peut en téléphonie comme pour les autres services, se traduire par un environnement urbain. De même que le réseau routier est moins développé en milieu rural, de même que les services d'aqueduc, d'égout, de câblodistribution y sont peu répandus, de même que les divers autres services publics sont disponibles soit au village soit à la ville soit à la métropole régionale la plus proche, de même le téléphone ne peut-il raisonnablement s'y trouver avec tous ses attributs d'urbanité comme s'il baignait dans une forte densité démographique. Aussi la Régie, dans les circonstances, et pour quelques années encore, à cause surtout du programme de dégroupement qu'elle ordonne, devra-t-elle être moins sensible aux représentations que formulent les

---

311 *Id.*, pp. 249-251.

312 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, modification du tarif interurbain « trans-Canada »*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 137, dossier n° 8762, 26 janvier 1973, ci-dessus p. 68.

nouveaux arrivés en milieu rural qui souvent fuient la ville pour la résidence secondaire à la campagne, y transportent leurs habitudes urbaines et cherchent à y trouver immédiatement à la fois les bienfaits de la ville et ceux de la campagne sans vouloir accepter les inconvénients que l'une et l'autre comportent.

De plus, certains plans d'aménagement relevant d'autres autorités publiques prévoient le ralentissement sinon la disparition de certains villages -- et que dire de la campagne environnante? -- alors qu'en même temps surgissent des villages nouveaux, soudain érigés au gré d'activités industrielles importantes. On a vu des villages naître ainsi en quelques semaines, sous forme de parc de roulottes et de maisons mobiles exigeant du jour au lendemain le service téléphonique, quand il ne s'agit pas tout simplement d'essaims éphémères qui viennent et disparaissent avec les petits poissons de chenaux à Ste-Anne-de-la-Pérade, avec la neige au pied des remonte-pentes, avec la saison de chasse ou de pêche en certains endroits.

La Régie entend bien tenir compte de pareilles contingences et reconnaître leur caractère exceptionnel en les soustrayant à la rigueur des normes de dégroupement, soit à cause de la nature même des activités humaines à la base de cet état de choses, soit à cause de leur dimension chronologique, temporaire.

L'emphase que la Régie met sur l'aspect social de la téléphonie doit coïncider avec les sphères du bon sens et ne pas dégénérer en source de détérioration des concepts de service public et de l'intérêt public bien compris.

Autrement la Régie agirait avec plus de lourdeur que de poids[313].

L'ordonnance se terminait par des commentaires sur l'« image institutionnelle » des anomalies à éviter dans les tarifs téléphoniques et sur les priorités à observer dans la construction.

Image institutionnelle

Pour l'industrie téléphonique, comme pour bien d'autres, le meilleur programme de relations publiques demeurera toujours un service de haute qualité accompagné du sens d'appartenance à la collectivité au sein de laquelle elle oeuvre. Cet ajustement à la population et à ses besoins essentiels doit modifier, s'il le faut, le comportement de l'industrie. Ses activités ne doivent et ne peuvent pas être mues par les seuls ressorts du commerce libre ambiant. Au coeur même d'une société, l'entreprise de service public, contrairement aux

---

313 Affaire *Télébec Ltée, dégroupement à quatre abonnés par ligne*, renvoi 301 ci-dessus, pp. 251-253.

autres, précisément parce que ses activités sont essentielles et en font partie intégrante, ne doit pas être perçue comme un corps étranger : elle doit en épouser l'évolution et épauler sans distorsion, dans son rôle d'instrument et de moyen, l'ensemble des activités que la population décide elle-même de réaliser. Si complexes que soient les manifestations de l'entreprise, sa technologie, ses méthodes d'administration, ses éléments tarifaires, l'agencement de ses multiples composantes opérationnelles et autres, elle ne peut sombrer dans l'ésotérisme dans ses relations avec ses différents publics. Au contraire, donnant elle-même l'exemple de l'utilisation intelligente des moyens de communication modernes, dont elle est elle-même fournisseur, elle doit maintenir un visage humain dans ses rapports.

Exemple de « disfonctionnalité »

D'un côté, les entreprises sont vivement conviées à améliorer leur service rural ; de l'autre, la configuration du tarif est telle qu'elle constitute un frein à cette amélioration. Ainsi, en général, le taux d'abonnement de base au service téléphonique est le même depuis le 5e abonné jusqu'au 15e de sorte que plus un circuit dessert de postes groupés plus il produit de revenus. Autrement dit, moins le service est bon socialement pour le public, plus il est bon économiquement pour l'entreprise. Sensible à cet état de choses, la Régie a maintes fois fait part de cette incongruité et particulièrement à l'occasion d'auditions. Pareille situation ne peut durer et, à plus forte raison, ne peut servir de prime aux entreprises qui accuseraient du retard dans leur programme d'améliorations. La Régie entend user de moyens rigoureux, le cas échéant, pour y mettre un terme dès l'expiration des délais accordés à chaque entreprise pour parachever son programme de dégroupement des lignes rurales.

Priorités et exécution du programme

Bien que chaque entreprise puisse jouir d'un maximum de souplesse dans la réalisation de son programme de dégroupement et ainsi équilibrer au mieux ses activités d'améliorations, il lui faudra cependant, dès que cela est possible et compte tenu des impératifs déjà exprimés, respecter les priorités suivantes :

a) Fournir d'abord le service téléphonique de base à ceux qui, l'ayant demandé, ne l'ont pas encore, à l'intérieur du territoire de chaque entreprise -- la réalisation du programme ne doit pas avoir pour effet de retarder indéfiniment la réponse aux demandes de service --;
b) Intégrer chronologiquement le dégroupement des lignes chez les groupes d'abonnés qui souffrent davantage de la situation à corriger, y sont plus sensibles et l'ont déjà manifesté, soit à la Régie soit à l'entreprise elle-même.

Les entreprises devront faire preuve de discernement pendant cette période de dégroupement, lorsqu'il leur est loisible en vertu de normes approuvées de faire partager certains coûts de construction par de nouveaux abonnés: une plus juste répartition devrait être atteinte en fonction de cet objectif.

Pour être plus explicite -- jusqu'à révision des normes servant au calcul des frais de construction dans les cas de prolongement de réseau rural et du partage des coûts entre l'abonné et l'entreprise, le cas échéant -- il y a lieu de tenir compte, dans ce calcul, du coût moyen du processus de dégroupement, toute autorisation émise préalablement étant modifiée pour autant par la présente ordonnance[314].

La Régie estime que toutes les entreprises de téléphone assujetties à sa juridiction réussiront cette valorisation des normes en secteur rural sans catastrophe financière, étant donné que toutes les entreprises publiques qui survivent actuellement sont dans une situation économique confortable[315]. Un bon nombre des petites entreprises ont terminé leur programme à la fin de 1973. Plusieurs sont à faire le dégroupement à deux abonnés par ligne et, dans d'autres cas, elles vont profiter de cette occasion pour faire une révision considérable de leurs entreprises et les moderniser. Comme on vient de le voir[316], on n'a autorisé aucune augmentation de taux pour la mise à exécution de ces programmes. Suivant l'avis de certains, ces améliorations vont réduire radicalement le nombre des plaintes relatives au service, sinon la plupart des problèmes que pose le contrôle des entreprises de téléphone[317].

Regroupement et extension du service. — La plus grande partie du regroupement des services téléphoniques s'est effectuée, non bien entendu à cause d'une politique consciente visant cet objectif, mais parce que les coûts d'exploitation devenaient trop lourds pour la majorité des entreprises. Encore, vers la fin des années '50, la Régie traitait avec quelque cent cinquante entreprises de téléphone[318]. En

---

314 *Id.*, pp. 253-254.

315 Conversation avec M. André Allard, 27 février 1974; avec M. Charles Bernier, régisseur, 28 février 1974, et avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974.

316 Ci-dessus p. 87.

317 Conversation avec M. Charles Bernier, régisseur, 28 février 1974; M. Côté, président, dit qu'« il y a toujours des problèmes ».

318 En 1958 il y avait 171 entreprises publiques au Québec. *Québec-Téléphone* v. *La Cie de Téléphone Ungava et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7313, 29 juin 1962, p. 6.

1970, ce nombre était de quarante[319] et aujourd'hui il est de trente[320]; on croit qu'il demeurera relativement stable. Une récente décision d'importance a établi la politique de la Régie relative aux ventes des entreprises publiques là où le facteur de regroupement est important. Ce facteur prévaut là où il y a plus d'une entreprise. Dans la cause *Lessard* 1971, la Régie exprimait ainsi son opinion:

La Régie a déjà établi le principe que les services de communications dans une localité ne doivent pas être divisés entre plusieurs compagnies mais qu'il est d'intérêt public à ce qu'une seule compagnie desserve tous les résidants d'une même localité. La Régie n'a aucune hésitation à réaffirmer ce principe dans le présent cas en ajoutant qu'il est certainement d'intérêt public que la vie communautaire soit de plus en plus favorisée par les services de communications. Parmi ces services, le téléphone en est un qui est devenu d'usage courant, et il est donc nécessaire que tous les résidants d'une même localité soient regroupés ensemble par les communications téléphoniques et le meilleur moyen d'assurer ce regroupement, est certainement de favoriser l'établissement du service dans tout le territoire d'une même localité par une seule et même compagnie[321].

À l'heure actuelle, l'influence de la Régie dans ce domaine se fait surtout sentir dans la création et le regroupement des grandes collectivités au moyen du service téléphonique. Cette politique s'exprime sur une grande échelle par le désir d'uniformiser les taux et d'abolir à long terme les frais interurbains sur tout le territoire du Québec[322]. En commençant à la base de la collectivité, la politique de la Régie appuie le service de secteur étendu de même que l'îlot urbain, comme on l'a vu précédemment dans la section sur les tarifs[323]. On pourrait à nouveau remarquer ici qu'il appartient à l'entrepri-

---

319 Rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 8.

320 Rapp. ann. 1972-1973, R.S.P. Québec 12.

321 *Lessard et al.* v. *La Cie de Téléphone des Rangs 2 et 3 de Saint-Victor Nord*, rapp. ann. 1970-1971, R.S.P. Québec 229, 231, dossier n° 8698, 26 avril et 11 juin 1971, p. 237. Noter cependant *La Chambre de Commerce de Contrecoeur et al.* v. *Le Téléphone Contrecoeur Limitée*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8257, 7 novembre 1966. La ville était divisée en trois, Bell Canada se trouvant des deux côtés de l'entreprise de Contrecoeur. La Régie refusa d'accorder le service de secteur étendu ou, autrement, d'aider l'entreprise locale, étant donné que, d'après les sondages, le service divisé ne créait pas d'insatisfaction appréciable.

322 Voir ci-dessus pp. 67-82.

323 Voir ci-dessus p. 61.

se de téléphone de solliciter l'opinion de la collectivité qui est censée démontrer que l'extension du service va dans le même sens que certains courants sociaux. Une décision récente bien typique énonce ainsi le concept:

Considérant l'expérience approfondie qu'a la Régie des phénomènes de secteur étendu et d'îlots urbains, son opinion raffermie quant aux conséquences bénéfiques de ces arrangements téléphoniques en terme d'avenir et de progrès lorsque diverses circonstances se conjuguent et que, surtout, se manifestent des communautés d'intérêts suffisantes;

Considérant l'importance des aménagements proposés comme support socio-économique des activités humaines diverses dans les territoires concernés;

Considérant les principes d'organisation des services nouveaux à aménager que la Régie a reconnus déjà maintes fois;

Considérant que l'application de ces principes dans les situations soumises par la présente requête et les réponses des publics concernés rencontrent dans l'opinion de cette Régie les impératifs de l'intérêt public en pareil cas;

Considérant que le processus d'innovation suivi pour la constitution du secteur étendu et de l'îlot urbain implique, entre autres, la suppression de frais interurbains et, en substitution, la modification des charges forfaitaires à l'abonné tout en libérant l'entreprise de communications des coûts de téléphonistes et d'administration des billets à l'unité d'appel mais en l'obligeant à des investissements techniques plus considérables pour rencontrer les exigences d'un trafic accru, ce qui a pour conséquence économique de permettre un plus grand volume de communications téléphoniques à un coût manifestement moindre que l'usager moyen;

Considérant que, tant au point de vue sociologique -- par l'abolition des distances tarifaires et le resserrement psychologique des communications ainsi facilitées -- que du point de vue économique où l'ensemble de la population concernée obtient plus et de meilleures communications à moindre coût, sans trop affecter les revenus de l'entreprise de service public dont les fruits de l'accroissement d'efficacité et de productivité sont ainsi partagés avec les usagers eux-mêmes; entreprise de service public, une compagnie de téléphone, si elle est la propriété de ses actionnaires, est d'abord et avant tout la possession du public qu'elle dessert (voir le mémoire de la requérante à la Commission permanente des Affaires municipales, Assemblée Nationale, Québec, septembre 1971, page 4);

Considérant que les améliorations ordonnées par les présentes sont de nature à multiplier les communications inter-localités et

à épauler la vitalisation des régions affectées à tous les plans des activités humaines, même si ces bénéfices en pratique n'atteignent pas immédiatement tous les individus abonnés dont une minorité (que l'expérience nous porte à croire sans cesse décroissante) est par là conviée à la solidarité de traitements d'ensemble au profit évident du mieux-être collectif;

Considérant que la requête de la requérante est bien fondée en fait et en droit, que la preuve produite a nullement été contredite et qu'il s'avère de l'intérêt public d'accueillir favorablement cette demande[324].

La politique de la Régie concernant l'extension du service est motivée par des objectifs sociaux analogues[325]. Lors d'une ordonnance assez courante d'extension de service, la Régie fit les remarques suivantes:

---

324 Affaire *Québec-Téléphone, réaménagement des centraux*, Rec. juris. 1971-1972, R.S.P. Québec 119, dossier n° 8718, 19 mai 1972, pp. 123-124. Les mêmes commentaires apparaissent en substance dans l'affaire *Téléphone Dorchester Inc., îlot urbain*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 108, dossier n° 8744, 29 septembre 1972, pp. 110-111. On trouvera des remarques sur les effets sociaux du service de secteur étendu dans les collectivités rurales dans l'affaire *Québec-Téléphone, service de secteur étendu à Forestville*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8793, 14 septembre 1973, pp. 4-5. Dans les cas de regroupement comme ceux d'extension, la Régie fixe souvent des dates limites fermes pour l'achèvement des programmes de construction. Voir, par exemple, l'affaire *La Corporation Municipale de Saint-Rosaire et al., qualité de service*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossiers nos 7386, 7389, 7473, 7482, 7627, 17 juillet 1963 et, bien entendu, l'affaire *La Compagnie de Téléphone de Saint-Wenceslas, vente à Télébec*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 47, dossier n° 8579, 6 août 1969, où le fait de n'avoir pas respecté ces dates limites a conduit à des sanctions. Ci-dessus p. 19.

325 Pour ce qui est des extensions de service, la Régie s'oppose à autoriser l'« écrémage » du marché. On a ainsi résumé péjorativement ce genre de politique: « où il y a de l'argent à faire, on a de la concurrence; où il n'y a pas d'argent, on a le service téléphonique ». Conversation avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974. Québec-Téléphone, par exemple, offre un service téléphonique régulier à des taux comparables à son service ordinaire dans la Région de la Côte-Nord, compensant ainsi les pertes qu'elle fait dans ses autres exploitations. Voir *Québec-Téléphone* v. *La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, pp. 10-15 pour une étude de l'interfinancement, en général, comme moyen d'assurer la réalisation des objectifs sociaux. Pour de plus amples commentaires sur l'« écrémage », voir l'affaire *Télébec Ltée, dégroupement à quatre abonnés par ligne*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 237, dossier n° 8743, 3 mai 1973, p. 250. Dans un cas, la Régie employa l'expression américaine « avantage et besoins du public » pour décrire le genre de test qu'elle pourrait utiliser dans les demandes d'extension de service. *Gagnon T.V. Limitée* v. *Le Téléphone Chibougamau Limitée et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7505, 20 novembre 1962, p. 7.

CONSIDÉRANT que la requérante est la seule entreprise de service public de communications dans cette région et que, dans les circonstances, les impératifs découlant des multiples éléments conjoncturels lui enjoignent même de fournir le service nécessaire au développement du territoire en question;

CONSIDÉRANT que les procureurs de la requérante ont fourni à la Régie les renseignements additionnels qu'elle a demandés et dont elle est satisfaite;

CONSIDÉRANT qu'il est de l'intérêt public que la région décrite à la requête soit desservie au fur et à mesure des exigences du développement des activités économiques et sociales et des besoins spécifiques qui surgissent, les communications apportant une infrastructure essentielle à l'élargissement des frontières des manifestations humaines[326];

Lors d'une déclaration encore plus directe de sa politique, la Régie autorisa TNQ à desservir le territoire de la Baie James en attendant que le litige entre l'entreprise de téléphone et la SJBJ soit réglé[327].

VU les demandes formulées par diverses entreprises pour l'obtention de service dans le territoire désigné;

VU la preuve du nombre considérable de personne qui se trouvent déjà au travail dans les territoires de la Baie James et la nécessité pour elles de disposer de moyens de communications pour les cas d'urgence;

CONSIDÉRANT le caractère d'urgence de la requête formulée par la requérante et de la solution à être apportée aux problèmes de communications soumis;

CONSIDÉRANT la priorité que la Régie accorde à la vie humaine et sa politique d'assujettir les phénomènes de communication aux impératifs de l'homme;

CONSIDÉRANT que la requérante est la seule entreprise qui, d'après la preuve, peut assumer les responsabilités du service d'urgence requis dans les circonstances et qu'aucune partie présente n'a formulé de représentations contraires;

CONSIDÉRANT que la Régie est d'opinion que l'intérêt public exige que soit accordée d'urgence la présente requête, et organisés le plus tôt possible les services de communications sollicités;

---

326 Affaire *Québec-Téléphone, prolongement de réseau*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 98, dossier n° 8752, 13 septembre 1972, p. 99.

327 Voir ci-dessus p. 29.

POUR TOUS CES MOTIFS, la Régie accueillant la requête spéciale et urgente de la requérante[328],

L'auteur de cette décision l'a signalée comme étant une indication de la célébrité avec laquelle la Régie peut et va fonctionner quand les « besoins humains » en communication sont en jeu. La nécessité de terminer les études pour arriver à une résolution finale ne doit pas entraver, en attendant, la fourniture des services essentiels[329].

La Régie réitéra sa prise de position dans l'ordonnance de 1973 lors de l'affaire de la Baie James :

La requérante, entreprise de service public, s'est fait attribuer le droit ou privilège de desservir certains territoires mais, en contrepartie, elle assume l'obligation de desservir ces territoires. Les nombreuses personnes qui jouissent de ce service ont un droit acquis. La requérante ne peut unilatéralement renoncer ou se désister des obligations de service public qu'elle doit assumer à l'égard de très nombreux tiers. Il est d'intérêt public que la Régie s'assure en pareil cas de la relève des obligations de la requérante : la requérante ne peut prétendre se faire relever de ses obligations sans que la Régie, pour assurer la continuité du service de communication, dans l'intérêt public, lui substitue une autre entreprise qui rencontre à tous égards les qualités requises. Il n'est évidemment pas question qu'une population demeure sans les services de communications dont elle jouit déjà ou qu'il y ait même interruption desdits services, quelles que soient par ailleurs les ententes qui auraient pu survenir entre quelques parties intéressées[330].

---

328 *Telephone du Nord de Quebec* v. *Societe de Developpement de la Baie James et Hydro-Quebec*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 111, dossier n° 8736, 26 octobre 1972, pp. 112-113.

329 Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 24 novembre 1972. « Les communications, au lieu de suivre, doivent précéder ou du moins faire sentir leur présence dès le début de toute activité industrielle ou autre ». *Québec-Téléphone* v. *La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, p. 20.

330 *Baie James*, renvoi 45 ci-dessus, page 33. Afin de s'assurer que le service est en fait fourni aussitôt que possible, la Régie « ordonne » plutôt qu'elle n'« autorise » des extensions de service lorsque les entreprises les demandent. *Québec-Téléphone* v. *La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, p. 16. En outre, il revient à la Régie et non pas aux entreprises elles-mêmes de décider laquelle desservira le territoire en question. *Id.*, p. 21 ; voir également *Fermont*, renvoi 81 ci-dessus, p. 188.

Il semblerait, d'après ce bref examen, que, dans ce domaine également, la Régie cherche à ce que les entreprises publiques assujetties à sa juridiction fournissent un service téléphonique de base complet. Le défi de l'avenir sera de faire reculer les frontières sociales bien plus que physiques, en élargissant aussi loin que possible la communauté que les communications doivent desservir, tout en contribuant à la créer. Ces ordonnances indiquent clairement que la Régie va probablement relever ce défi avec enthousiasme.

Autres politiques

Quatre autres domaines indiquent l'étendue des problèmes auxquels la Régie peut se trouver confrontée lors de ses fonctions de contrôle. Le premier, et le plus traditionnel, est celui de disposer des plaintes concernant les abus du téléphone. Le deuxième est le fait que des entreprises de téléphone du Québec appartiennent à des étrangers, le troisième est le contrôle par la Régie du traitement de l'information assuré par les entreprises de téléphone. Le dernier domaine est la relation qui existe entre les entreprises de téléphone et celles de câblodistribution.

Abus du téléphone. — En 1962, on étudia la question de savoir si la Régie était compétente pour juger des abus, bien qu'en conséquence elle en eût donné rapidement l'assurance[331]. L'Ordonnance générale N° 5 contient un certain nombre de dispositions sur l'usage convenable du téléphone.

10- Usage du téléphone :

a) Toute conversation téléphonique, sur un circuit à postes groupés, doit se limiter à une durée de cinq minutes lorsque d'autres usagers requièrent le service de ce circuit.

b) Tout usager doit cesser sa conversation lorsqu'il en est requis par l'opératrice de sa centrale téléphonique.

Quiconque, intentionnellement, refuse de céder l'usage d'une ligne de groupe ou commune à une autre personne immédiatement après avoir été informé par cette personne qu'elle désire rapporter un feu ou demander l'aide de la police, d'un médecin ou de toute autre nature en cas d'urgence se rend passible des mêmes sanctions prévues par la Régie pour le non-paiement des comptes.

---

331 *Dallaire et al.* v. *Jacques et al.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7294, 16 mars 1962.

c) L'usage d'un appareil téléphonique est limité à l'abonné, aux membres de sa famille ou à ses employés pour les affaires dudit abonné ; tout appel fait par une autre personne peut être chargé à l'abonné suivant le taux établi.

d) Il est interdit de se servir d'un langage abusif, blasphématoire ou obscène en téléphonant. Il est également interdit de modifier ou nuire au fonctionnement et à l'usage normal du service ou des appareils téléphoniques.

e) Aucun usager ne doit utiliser son appareil de téléphone, ou permettre de l'utiliser, de façon à nuire aux autres usagers, ou de limiter l'exercice de leur droit d'en faire un usage juste et équitable ou encore de poser des actes qui incitent d'autres usagers à le faire.

Afin d'assurer un emploi juste et équitable de ses services, le propriétaire peut en limiter l'usage dans les cas prévus au présent article.

f) Un numéro d'appel sera assigné à chaque abonné. Toute personne qui veut appeler un abonné doit utiliser ce numéro d'appel.

g) Il est interdit à un abonné de se servir d'un appareil téléphonique pour écouter des conversations entre d'autres abonnés. Cette pratique condamnable nuit au bon fonctionnement du téléphone et l'opérateur devra au besoin avertir les abonnés en faute. Le manque de discrétion de toute personne, qui écoute une conversation téléphonique qui ne lui est pas destinée, la rend passible d'amende et d'emprisonnement en vertu de la Loi concernant les compagnies de téléphone. (S.R.Q. 1964, chapitre 286.)

11-

e) L'opérateur d'une centrale téléphonique ne doit jamais profiter de sa fonction pour favoriser un abonné au détriment d'un autre. Si, par exemple, un abonné veut parler à un autre abonné, il ne faut pas lui dire faussement qu'il ne répond pas, que sa ligne est engagée ou qu'elle est défectueuse, ou se servir d'un autre prétexte pour lui suggérer le nom d'un concurrent, ou encore le mettre en communication avec ce concurrent sans que l'abonné l'ait demandé spécifiquement.

f) Il est interdit aux opérateurs d'écouter par curiosité les conversations des abonnés. Quand cela est nécessaire, ils peuvent écouter soit pour savoir s'ils doivent dégager les circuits, soit pour établir la durée d'une conversation taxable, soit pour établir si un abonné fait un usage anormal de son

téléphone. Le secret le plus absolu doit être gardé sur les connexions données ou les conversations entendues. Le manque de discrétion expose celui qui s'en rend coupable à l'amende et à l'emprisonnement, tel que prévu au chapitre 286, S.R.Q. 1964.

Les articles pertinents de la Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone[332] se lisent comme suit :

16. Lorsqu'une personne attachée à l'administration de la justice, ou toute autre personne à ce autorisée par le secrétaire de la province l'exige, toute dépêche relative à l'administration de la justice, à l'arrestation des criminels, à la découverte ou prévention des crimes et les dépêches du gouvernement, doivent être transmises de préférence à toute autre dépêche. S.R. 1941, c. 297, a. 16.

17. Tout télégraphiste, ou toute autre personne employée par une compagnie de télégraphe, qui divulgue le contenu d'une dépêche privée, est passible d'une amende n'excédant pas cent dollars ou de l'emprisonnement pour un espace de pas plus de trois mois, ou des deux à la fois, à la discrétion du tribunal qui prononce la condamnation. S.R. 1941, c. 297, a. 17.

22. La première partie s'applique également aux compagnies de téléphone. S.R. 1941, c. 298, a. 2.

23. Tout opérateur, ou toute autre personne employée par une compagnie de téléphone qui écoute une conversation ou un message se faisant au moyen d'un appareil de cette compagnie, ou en prend connaissance, et qui, sauf dans le cas où elle est légalement autorisée ou engagée à le faire, divulgue la teneur ou substance de cette conversation ou de ce message, est passible d'une amende de cent dollars, recouvrable sur poursuite intentée devant le tribunal compétent, par toute personne poursuivant en son nom, ou, à défaut de paiement de cette amende, d'un emprisonnement pendant une période de temps n'excédant pas trois mois, ou des deux à la fois, à la discrétion du tribunal devant lequel le délinquant est trouvé coupable. S.R. 1941, c. 298, a. 3.

24. Toute personne qui écoute une conversation ou un message passant sur les lignes d'une compagnie de téléphone, non adressé ni destiné à cette personne, ou en prend connaissance, et divulgue cette conversation ou ce message, ou en divulgue la teneur ou la substance, sauf dans le cas où elle est légalement autorisée ou engagée à le faire, est passible de la même amende et du même emprisonnement que ceux imposés par l'article 23. S.R. 1941, c. 298, a. 4.

---

332 S.R.Q. 1964, c. 286

On trouve à l'article 18 de l'Ordonnance générale, des sanctions autres que celles que l'on a déjà mentionnées[333].

18- Discontinuation du service:

À moins d'y être autorisé par la Régie, le propriétaire ne devra pas discontinuer le service à un abonné sauf dans les cas suivants:

a) Dans le cas prévu au dernier paragraphe de l'article 9, section III, des présents règlements;

b) Dans tout cas prévu aux paragraphes 10b), 10d) et 10c), section IV, des présents règlements.

Dans le cas où le service aura été discontinué temporairement pour les raisons susmentionnées, le propriétaire a le droit d'exiger le remboursement des frais de raccordement et autres déboursés encourus.

Lorsque la cause de discontinuation du service est disparue, le service doit être rétabli promptement après paiement des frais de raccordement et déboursés susdits.

En pratique, les entreprises de téléphone n'interrompent pas le service sans l'accord de la Régie. L'ordonnance la plus récente dans ce domaine date de décembre 1973[334]. La Régie fit état, avec forts détails, des plaintes formulées par le présumé coupable, ainsi que des lettres échangées avec lui, revisa les règles en vigueur[335] et rappela les ordonnances précédentes publiées en vertu desquelles l'abonné avait dû débourser les frais de l'entreprise publique avant que le service fût rétabli[336]. Dans le présent cas, on imposa une condition analogue. On rappela à l'abonné sa responsabilité quant à l'usage que les autres faisaient de son téléphone, y compris ses enfants, et on lui enjoignit de ne plus permettre que cela se reproduise, Québec-Téléphone fut alors chargé de rétablir le service.

---

333 Voir également ci-dessus p. 19.

334 *Charest*, renvoi 75 ci-dessus.

335 Articles 10 *e*) et 18, ci-dessus pp. 105-106.

336 *Charest*, renvoi 75 ci-dessus, p. 13. Parmi elles se trouvaient *Charest* v. *Harrison*, rapp. ann. 1970-1971, R.S.P. Québec 100, dossier n° 8656, 31 juillet 1970; et *Rotariu* v. *Québec-Téléphone*, rapp. ann. 1970-1971, R.S.P. Québec 224, dossier n° 8695, 3 mars 1971.

Dans le passé, la Régie a eu à faire face de la part des téléphonistes à des plaintes de favoritisme concernant l'acheminement des appels commerciaux[337]. Elle a accédé à la requête d'une entreprise voulant qu'elle collabore avec la police afin de dépister les appels importuns[338]. Elle a fréquemment permis la suspension du service pour abus et a réprimandé l'abonné pour sa conduite[339]. On se reportera également aux décisions citées dans la cause *Charest* mentionnée dans le paragraphe précédent.

Propriété étrangère. — Deux entreprises de téléphone au Québec appartiennent à des intérêts américains. *General Telephone and Electronics*, le deuxième groupe téléphonique en importance aux États-Unis (bien qu'il se trouve loin derrière A.T. & T.) possède la totalité d'*Anglo-Canadian Telephone Company*, compagnie constituée en corporation au Québec, qui possède 55% de Québec-Téléphone. Quant à *Continental Telephone Corporation*, troisième propriétaire dans le domaine de la téléphonie au Québec, elle possède plusieurs petites entreprises. Elle a présenté une demande pour les fusionner au sein d'une seule entreprise.

La vente de la majorité des actions de Québec-Téléphone à Anglo-Canadian en 1966 provoqua une certaine controverse politique[340]. Une loi spéciale de l'Assemblée législative du Québec renversa l'ordonnance de la Régie qui avait autorisé la vente comme une affaire de routine[341]. Néanmoins, le fait que cette entreprise appartenait à des Américains n'a pas semblé occuper les débats autant que d'autres problèmes internes[342]. Lors d'une autre audition, la Régie déclara que le fait que l'entreprise appartenait à des Américains plutôt qu'à

---

337 *Roberge et al. v. Compagnie de Téléphone de Saint-Ephrem*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 4223, 8 juin 1950.

338 Affaire *La Compagnie de Téléphone Ungava, Telephone Abuse*, C.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7470, 20 juin 1962.

339 Affaire *Vachon et Québec-Téléphone, abus du téléphone*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7309, 6, 13 octobre 1961; *Pépin et al. v. Poulin et La Compagnie de Téléphone de Saint-Georges Inc.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 7521, 22 octobre 1962. Dans la dernière, la Régie fit des observations sur les sanctions éventuelles dans les cas d'abus et imposa une suspension sévère comme exemple pour les autres.

340 Affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à Anglo-Canadian Telephone Company*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8207, 15 juin 1966. Voir ci-dessus p. 35.

341 L.Q. 1966, c. 13.

342 Affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à Anglo-Canadian Telephone Company*, renvoi 340 ci-dessus, p. 13.

des Canadiens ou exclusivement à des Québécois était trop vaste pour qu'elle-même l'examine; de plus, étant donné que ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'avaient tracé de politique en la matière, la Régie ne se le permettrait pas[343]. Aucun organisme public ne paraissait s'intéresser à la nationalisation de Québec-Téléphone[344]. La principale question que la Régie se posait était de savoir si Anglo-Canadian avait les moyens financiers nécessaires pour remplacer Sogebry avec succès dans l'exploitation de l'entreprise[345]. La Régie était d'avis que sa compétence se limitait à l'étude des taux et du service; c'était le gouvernement qui devait s'occuper des questions plus générales[346]. De toute façon, les avoirs et la gestion de Québec-Téléphone resteraient où ils étaient, suivant la coutume d'Anglo-Canadian et de G.T. & E.[347], et la Régie maintint bien entendu sa juridiction sur l'exploitation de l'entreprise[348]. Or, deux de ses membres énoncèrent énergiquement leur dissidence[349], mais ils n'exprimèrent qu'une vague inquiétude concernant l'aspect de la mainmise étrangère et ne discutèrent pas du tout de ce sujet de façon directe.

La vente de trois petites entreprises à Continental ne provoqua pas le moindre commentaire. Par exemple, l'ordonnance autorisant l'achat par Continental de l'entreprise de Château-Richer[350] ne souleva même pas la question. Toutefois, elle émergea à nouveau récemment lors d'une requête de Continental pour transférer le contrôle nominal des opérations de Toronto à son siège social aux

---

343 *Id.*, p. 12.

344 *Id.*, p. 14.

345 *Id.*, p. 17.

346 *Id.*, p. 18.

347 *Id.*, p. 24.

348 *Id.*, p. 25.

349 *Id.*

350 Affaire *La Compagnie de Téléphone Continental, achat du réseau de La Compagnie de Téléphone du Château-Richer Enreg.*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 2438, 12 janvier 1968.

États-Unis[351]. La Régie établit qu'il n'y avait jamais eu de contrôle exercé de Toronto ; la compagnie-mère américaine approuvait le budget préparé au Québec. Etant donné que la compagnie-mère s'était toujours soumise au contrôle de la Régie et avait exprimé son intention de continuer, la Régie accorda le transfert[352]. La Régie remarqua, en terminant, qu'elle ne connaissait aucune loi ni règlement qui traitait des intérêts prépondérants dans les entreprises de téléphone au Québec[353].

Les deux ordonnances réunies expriment nettement la politique actuelle de la Régie. Ce qui importe, ce n'est pas le droit de propriété mais le comportement, et ce comportement — le service et les taux — est assujetti au contrôle de la Régie. Dans l'analyse de la juridiction[354] faite

---

351 Affaire *Continental Telephone Holding Company Ltd., transfert d'actions*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 122, dossier n° 8764, 14 novembre, 28 décembre 1972. Ce dont il s'agissait effectivement, c'était la dissolution de la Continental Telephone Holding Co. Ltd., compagnie fédérale constituée en société à Toronto, laquelle compagnie détenait toutes les actions des entreprises de téléphone au Québec, ainsi que la transmission de toutes ces actions à la compagnie-mère, la Continental Telephone International Finance Company de Virginie. Cette dernière est, à son tour, une filiale qui appartient entièrement à la Continental Telephone Corporation.

352 *Id.*, p. 133.

353 *Id.*, p. 134. Cette réglementation existe en ce qui concerne les entreprises publiques de câblodistribution. Article 5(1)*d*) du règlement sur les entreprises publiques de câblodistribution. A.C. 3565-73, Rég. 73-498, 25 septembre 1973. *Gazette officielle du Québec*, 26 septembre 1973.

3. *Propriété et administration :*

1) a) Une majorité des 2/3 des membres du conseil d'administration de toute entreprise publique de câblodistribution doivent être résidents du Québec ;

b) Tous les membres de la direction doivent être résidents du Québec ;

c) Dans le cas d'une corporation, le siège social doit être situé au Québec et la raison sociale doit être de langue française ;

d) Sous réserve du sous-paragraphe 1*a*), les propriétaires qui administrent, contrôlent une entreprise publique de câblodistribution doivent être résidents du Québec.

2) Toute entreprise publique de câblodistribution qui ne rencontre pas à la date d'entrée en vigueur du présent règlement les exigences énoncées au paragraphe 1 à 3 ans pour établir devant la Régie qu'elle s'y conforme.

354 Voir ci-dessus p. 38.

précédemment au cours de la présente étude, on indiquait à quel point la Régie était jalouse de son contrôle sur toutes les entreprises publiques et qu'elle préférait vendre à une entreprise établie au Québec plutôt qu'à Bell Canada. Cependant, si sa juridiction est assurée, son attitude est que la vente à des intérêts étrangers ne cause pas de préjudice à l'intérêt public si le service téléphonique est adéquat[355].

On pourra rétorquer que les propriétaires étrangers font sortir des fonds du Canada, bien que leurs taux de rendement soient contrôlés. D'autre part, l'argent destiné aux investissements est limité au Canada; comme question de priorité gouvernementale, on pourrait peut-être avancer qu'il faudrait l'utiliser d'abord pour acheter ou racheter les entreprises dont le comportement comme les fonds échappent au contrôle local[356]. Ce sujet dépasse sans aucun doute la compétence de la Régie[357] et déborde le cadre de la présente étude.

Traitement des données. — La Régie n'a pas de politique dans le domaine du traitement des données comme tel. En vertu d'une ordonnance de 1969[358], elle accordait à Québec-Téléphone la permission d'offrir au public un service de traitement des données. Elle a donc en fait un droit de contrôle sur ce genre de service, du moins lorsqu'il est offert par les entreprises de téléphone. Le service public, tel que la Loi le définit, semblerait inclure la téléinformatique pour ce qui est de la transmission des données. On peut sérieusement douter du pouvoir que la Régie peut avoir sur des machines de traitement de l'information dont le seul lien avec le public se trouve être une liaison spécialisée qu'un service public a mis à sa disposition. La « transmission ou réception des ... données » ne serait pas l'« objet principal ou accessoire » d'un tel service[359], aussi nécessaire à son exploitation soit-il, de sorte que la machine de traitement de l'information ne devient pas elle-même un service public.

---

355 Conversation avec Me Yvon Côté, alors vice-président, 24 novembre 1972.

356 *Id.*

357 Affaire *Sogebry Ltée, vente du réseau à Anglo-Canadian Telephone Company*, renvoi 340 ci-dessus, p. 18.

358 Affaire *Québec-Téléphone, service de traitement des données*, rapp. ann. 1969-1970, R.S.P. Québec 107, dossier n° 8636, 30 septembre 1969.

359 Loi de la Régie des services publics, article 2 (3) a).

Câblodistribution. — La surveillance des entreprises de câblodistribution par la Régie des services publics dépasse le cadre de cette étude. On traitera cependant, brièvement, de la relation des entreprises de câblodistribution avec les entreprises de téléphone. La réglementation concernant la câblodistribution établie en septembre 1973 par le Cabinet en vertu de la Loi du ministère des Communications[360] prévoit ce qui suit:

6. Entreprises parallèles: 1) Aucune autorisation d'exploitation d'une entreprise publique de câblodistribution ne doit être attribuée par la Régie à une entreprise de presse, de téléphone, de télégraphe, de radio, de télévision, de cinéma, de cinéparc et à toute entreprise ou personne qui administre ou contrôle à titre de propriétaire dans une proportion excédant 20% l'une d'elles par participation financière ou autrement.

2) Toute entreprise publique de câblodistribution qui, à la date de l'entrée en vigueur du présent règlement ne rencontre pas les exigences énoncées au paragraphe 1, peut poursuivre son exploitation mais toute transaction financière sujette à l'article 32 de la Loi de la Régie des services publics devra être conforme aux exigences du présent article.

Avant que cette réglementation ne fût adoptée, TNQ et Québec-Téléphone avaient chacun fait une demande pour être autorisées à exploiter par des combinaisons quelque peu différentes une entreprise de téléphone et de câblodistribution. TNQ désirait établir la câblodistribution à Rouyn-Noranda. Québec-Téléphone désirait être nommée seule entreprise exploitante des communications sur tout son territoire. La Régie déclara[361] que cette décision toucherait l'exercice de son pouvoir judiciaire et celui de son pouvoir de contrôle. C'est pourquoi elle dressa pour l'audition de novembre 1973 un certain nombre de questions générales pour que toutes les parties intéressées soient à même de les examiner. Le champ d'action de l'audition était très vaste:

L'enquête et l'audition générales devront porter sur les sujets suivants:

a) de l'opportunité et du droit pour une compagnie de téléphone d'obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de câblodistribution;
b) de l'opportunité et du droit pour une compagnie de téléphone d'être autorisée à agir seule comme transporteur de

---

360 L.Q. 1969, c. 65.

361 Affaire *Téléphone du Nord de Québec Inc. et Québec-Téléphone, câblodistribution et téléphone*, Rec. ord. 1972-1973, R.S.P. Québec 229, dossiers nos 8787, 8789, 27 juin 1973, p. 230.

communications (common carrier) dans un territoire désigné;
c) de l'opportunité et du droit d'une entreprise de câblodistribution d'agir seule comme transporteur de communications (common carrier) dans un territoire désigné;
d) des cadres dans lesquels la Régie doit exercer sa juridiction en vertu de l'article 29*a* de la Loi de la Régie;
e) de l'opportunité et du droit d'une entreprise publique de s'opposer à ce qu'une autre entreprise publique implante dans le territoire de la première entreprise des installations permettant de franchir en transit ce territoire pour fins de communications et obligeant cette dernière compagnie à utiliser les installations de la première entreprise sur son territoire pour fins de transit[362].

Les deux requêtes particulières devaient être entendues après l'ordonnance générale. Une autre controverse survint à propos de la demande de Télébec de louer ses câbles aux entreprises de câblodistribution, controverse que l'on devait trancher après l'audition de novembre[363]. L'audition elle-même eut lieu, mais les entreprises de câblodistribution contestèrent le pouvoir de la Régie de tenir une telle enquête; aucune décision ne fut prise en attendant l'ordonnance finale du tribunal. En novembre, la Cour supérieure conclut que la Régie était dans ses droits lors de son intervention, quoique cette décision lui niât toute fonction « législative »[364]. Cette décision est actuellement en appel. Lors de l'ordonnance de décembre 1973, la Régie fit remarquer que toutes les auditions générales n'avaient été qu'une affaire de convenance et de franc jeu et qu'elles n'avaient pas traité des obligations légales, et qu'elle pouvait par conséquent poursuivre l'examen des litiges entre les diverses parties[365].

Le 15 mars 1974, la demande de TNQ fut rejetée. Dans une longue décision, la Régie exposa plusieurs motifs en droit selon lesquels il n'était pas possible d'accorder à l'entreprise de téléphone le monopole exclusif sur les services de télécommunications sur son territoire. Le corps législatif avait clairement l'intention, comme l'indiquent les lois et les règlements, de faire coexister les entreprises de câblodistribution aussi bien que celles de téléphone en tant qu'entreprises viables comme telles. La Loi n'ayant pas créé

---

362 *Id.*, p. 231.

363 *Télébec Ltée* v. *Vidéotron Ltée*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8796, 24 octobre 1973. Ce n'était qu'une ordonnance de procédure, mais elle expose le litige entre les parties.

364 Non rapportée, 27 novembre 1973. Voir ci-dessus p. 33.

365 Affaire *Téléphone du Nord de Québec et Québec-Téléphone, câblodistribution et téléphone*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossiers nos 8787 et 8789, 12 décembre 1973.

de monopole, aucun ne devait être créé en marge. Un service public devrait contrôler sa propre infrastructure, afin de pouvoir s'acquitter de ses obligations légales. La charte de Bell Canada empêchait également cette entreprise et ses filiales de s'engager dans l'exploitation de la câblodistribution. La Régie remarqua, en outre, que de graves questions de politique, portant principalement sur l'utilité de la concurrence, auraient été soulevées de toute manière si la demande avait été acceptable par la loi. Vu qu'une entreprise locale de câblodistribution, Câblevision du Nord de Québec, avait commencé à desservir la ville de Rouyn-Noranda, il ne convenait pas de permettre à TNQ de le faire aussi[366].

366 Affaire *Téléphone du Nord de Québec, câblodistribution et téléphone*, R.S.P. Québec, non rapportée, dossier n° 8786.

Conclusion

Si l'on compare l'attitude de la Régie des services publics aux « normes » présentées dans la première partie de la présente étude, on découvre que les principales innovations de la Régie sont une réaction à la deuxième catégorie de critiques que l'on y décrit. Les objectifs du contrôle de la Régie s'étendent bien au delà de l'imitation des résultats d'un marché libre et de la prévention des abus monopolistiques. Si l'on se réfère à nouveau à la liste de Shepherd[367], on constate que la Régie a « stimulé l'efficacité » dans les causes traitant de frais de service spéciaux[368]. Elle a encouragé les services à innover dans le domaine des taux[369] et du service en secteur rural[370]. On peut caractériser l'approche globale de la Régie comme étant « la fourniture de services publics en fonction des coûts et des avantages sociaux », objectif qui, selon les commentateurs, était tellement négligé[371].

Sans aucun doute la Régie intervient énormément dans la gestion des entreprises de services publics au Québec. Elle leur a demandé de faire des études et de les lui soumettre[372]. Elle leur a dit de faire leurs calculs sur certaines bases plutôt que sur d'autres[373]. Elle leur indique aussi comment établir leur comptabilité[374]. La Régie a constamment à l'esprit[375] l'influence que son contrôle exerce sur le « comportement des communications », suivant l'expression de Johnson[376]. La Régie s'engage nettement dans le contrôle « par résultat »[377].

---

367 Voir ci-dessus p. 2.

368 Voir ci-dessus p. 57.

369 Voir ci-dessus p. 61.

370 Voir ci-dessus p. 87.

371 Voir ci-dessus p. 3. « Dans notre opinion, contrôle, surveillance, intervention de la Régie, ne peuvent signifier obstacle et frein, léthargie et attente mais, bien au contraire, dynamisme et expansion, service rapidement disponible et élan dans les objectifs à atteindre. » *Québec-Téléphone* v. *La Compagnie de Téléphone Ungava*, R.S.P. Québec non rapportée, dossier n° 8786, 10 mai 1974, p. 20.

372 Voir ci-dessus pp. 62-82.

373 Voir ci-dessus p. 82.

374 Voir ci-dessus p. 21.

375 Voir ci-dessus p. 4.

376 Voir ci-dessus p. 68.

377 Voir ci-dessus p. 4.

Les procédés de la Régie sont principalement adjudicatifs comme on l'a déjà noté[378], mais il s'y trouve un élément de «surveillance permanente» que Phillips entre autres juge bon, si on la compare à la *Federal Communications Commission* des États Unis[379]. Les décisions portant et sur l'îlot urbain, et sur les frais de service spéciaux ont été le résultat de longues consultations entre l'entreprise publique et la Régie, comme dans le cas de la révision des tarifs interurbains de Québec-Téléphone en 1974[380]. La Régie est en train d'édifier partiemment des précédents[381]; toutefois, étant donné les consultations et le genre de préoccupations que la Régie connaît, les normes strictes que Friendly désire[382] sont peut-être de moindre importance. Les questions d'orientation politique et de coordination soulevées par Landis[383] satisfont à quelques-unes des qualités qui ont été discutées dans le corps du présent ouvrage[384].

À l'avenir, la Régie continuera sans doute son contrôle de la téléphonie dans le même sens qu'à présent. D'autre part, un régisseur au moins s'est dit d'avis que l'on a en grande partie résolu les principales difficultés «classiques» que pose les entreprises de téléphone[385], bien que cette opinion ne soit pas unanime[386]. En admettant que la Régie ne subisse pas de revers en ce qui concerne sa compétence, le contrôle des entreprises de câblodistribution promet d'occuper, dans l'avenir, la plus grande partie de son temps; toutefois, cette question ne devrait pas être aussi étrangère à l'exercice soutenu d'un contrôle des entreprises de téléphone de conception sociale que l'était la concentration précédente sur les affaires d'expropriation.

On ne peut pas dire des antécédents de la Régie qu'ils l'ont «préparée» à la politique sociale dynamique qu'elle exerce. Des changements de structure, de même que la fin de son

---

378 Voir ci-dessus p. 14.

379 Voir ci-dessus p. 6.

380 Voir ci-dessus p. 62 (îlot), 58 (frais de service) et 81 (tarifs interurbains).

381 Voir ci-dessus p. 20.

382 Voir ci-dessus p. 5.

383 Voir ci-dessus p. 6.

384 Voir ci-dessus p. 33.

385 Conversation avec M. Charles Bernier, régisseur, 28 février 1974.

386 Conversation avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974.

rôle dans le domaine de l'expropriation, ont contribué à sa libération. En outre, l'apport d'un personnel aux antécédents et aux horizons plus vastes a joué un grand rôle. On reconnaît la griffe du président, M. Yvon Côté, dans presque toutes les décisions délicates étudiées dans la présente étude; par exemple, la cause de la *Baie James*[387], les décisions portant sur les taux de TNQ et de Télébec[388], l'ordonnance relative aux lignes communes en secteur rural[389] et l'autorisation du tarif interurbain à Québec-Téléphone[390]. On ne peut pas complètement séparer le militantisme de la Régie de l'atmosphère d'agitation générale qui entoure le domaine des communications au Québec depuis quelques années. En 1971, une déclaration de principe du ministère sur les communications a fait brièvement mention du rôle de la Régie concernant le contrôle sur les entreprises de téléphone et, bien entendu, une mention plus longue à propos de la câblodistribution[391]. C'est M. Côté qui a composé l'allocution du ministre, annexée à ce document.

De toute façon, le cadre juridique dans lequel la Régie évolue ne fixe pas ses règles de conduite, quoique l'on fasse très grand cas de son indépendance politique. On a même déjà laissé entendre[392] que la Régie n'a pas plus de pouvoirs, juridiquement, que tout autre organisme de contrôle des entreprises de téléphone au Canada; elle n'a que le courage et l'indépendance d'agir. Du point de vue économique, la compétence de la Régie est en fait très limitée, bien que le territoire qu'elle contrôle soit très vaste. Bell Canada a la part du lion — et qui plus est gourmand — dans les communications téléphoniques au Québec. En termes économiques, les autres entreprises sont relativement petites. Il se peut que ce soit plus facile d'innover à l'échelle de Québec-Téléphone qu'à celle de Bell. Il peut être également plus facile, en faisant affaires avec les petites entreprises, de ne pas être inondé par les données et les expertises. D'autre part, on pourrait soulever la question que la Régie et ses entreprises publiques assujetties s'illustrent surtout à l'intérieur des limites économiques de leur domaine d'activités. De toute façon, l'intérêt des travaux de

---

387 Voir ci-dessus p. 29.

388 Voir ci-dessus p. 66.

389 Voir ci-dessus p. 87.

390 Voir ci-dessus p. 81.

391 *Pour une Politique québécoise des Communications*, ministère des Communications du Québec, mai 1971.

392 Conversation avec M. Yvon Côté, président, 1er mars 1974.

la Régie ne réside pas dans le fait qu'on puisse les appliquer tels quels aux autres juridictions. Il réside plutôt dans le fait que cet organisme de contrôle non seulement voit plus loin que les questions de taux de rendement, mais conçoit son rôle sous différents aspects et les développe ensuite activement. D'autres pourront sans doute tirer partie de cette observation.

ANNEXE A

La Régie des services publics du Québec

Le siège social de la Régie des services publics du Québec se trouve dans l'édifice Delta au 2875, boulevard Laurier, Sainte-Foy (Québec). Le numéro de téléphone est (418) 643-5560. On peut se procurer les recueils d'ordonnances chez l'Éditeur officiel du Québec à la rue Saint-Jean, à Québec. Le coût du recueil 1972-1973 est de cinq dollars.

Président. — M. Yvon Côté, J.C.P., a été vice-président et avocat général de Québec-Téléphone. Il a été le premier vice-président de la Régie en 1971 et président en 1973.

Vice-Président. — Me Raoul Barbe a enseigné à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa, section de Droit civil. Plus récemment, il a travaillé pour le Gouvernement du Québec et est entré à la Régie en 1973.

Vice-président. — Me Pierre Boileau était au bureau du Conseil privé à Ottawa avant de devenir membre de la Régie en 1973.

Régisseurs. — M. Charles Bernier, ingénieur, est à la Régie depuis la fin des années '50. M. François Raymond a fait de la radiodiffusion pendant près de trente ans à Rimouski avant d'entrer à la Régie en 1973. M. Gérard Brady a quitté la Fonction publique pour venir à la Régie en 1973 comme régisseur supplémentaire; il en est devenu membre à temps complet en 1974. M. Ronald Tennet, ingénieur, a travaillé pour Québec-Téléphone pendant plusieurs années et il en était le vice-président avant de faire partie du ministère des Communications. Il est arrivé à la Régie en 1974. Me Lawrence Morgan a été secrétaire de la Régie des services publics jusqu'au moment d'occuper une fonction au ministère des Communications en 1972. Il est retourné à la Régie comme régisseur en 1974.

ANNEXE B

Loi de la Régie des services publics

S.R.Q. 1964, c. 229
telle qu'elle a été modifiée par
L.Q. 1966 / 1967, c. 17,
L.Q. 1969, c. 65
L.Q. 1972, c. 56.

SECTION I

INTERPRÉTATION

1. La présente loi s'applique aux matières énumérées dans l'article 2 qui relèvent de la juridiction de la province. S.R. 1941, c. 143, a. 1; 13 Geo. VI, c. 47, a. 2.

2. Dans la présente loi, les expressions suivantes signifient:

1° « Régie »: la Régie des services publics;

2° « propriétaire »: toute personne, société ou corporation et leurs locataires, fidéicommissaires, liquidateurs, séquestres ou syndics, qui exploitent, administrent ou contrôlent une entreprise publique au sens de la présente loi;

3° « entreprise publique »: une entreprise ayant pour objet principal ou accessoire

a) l'émission, la transmission ou la réception de sons, d'images, de signes, de signaux, de données ou de messages par fil, câble, ondes ou tout moyen électrique, électronique, magnétique, électromagnétique ou optique;

b) la production, la transmission, la distribution ou la vente de vapeur, de chaleur, de lumière ou de force motrice produites autrement que par l'électricité. S.R. 1941, c. 143, a. 2; 9 Geo. VI, c. 21, a. 2; 11 Geo. VI, c. 27, a. 2; 13 Geo. VI, c. 47, a. 3; 14 Geo. VI, c. 56, a. 2; 5-6 Eliz. II, c. 54, a. 16; 9-10 Eliz. II, c. 66, a. 1; 12-13 Eliz. II, c. 51, a. 30; (1969) Eliz. II, c. 65, a. 24; L.Q. 1972, c. 56.

SECTION II

CONSTITUTION DE LA RÉGIE

3. Un organisme de surveillance et de contrôle des entreprises publiques définies à l'article 2 est institué sous le nom de « Régie des services publics ».

Il est composé de neuf régisseurs, dont un président et deux vice-présidents, nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil pour une période déterminée qui ne peut excéder dix ans. Ce dernier fixe également leur traitement. Une fois déterminés, la durée de leur mandat et le montant de leur traitement ne peuvent cependant être réduits. À l'expiration de leurs mandats ils demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils aient été nommés de nouveau ou remplacés.

Le président et les vice-présidents sont choisis parmi les juges des sessions ou de la Cour provinciale ou les membres du Barreau du Québec.

La Régie n'est pas dissoute par suite de vacances parmi les régisseurs.

Nonobstant les dispositions du deuxième alinéa, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, s'il juge que l'expédition des affaires de la Régie l'exige, nommer, pour le temps et avec la rémunération qu'il détermine, quatre régisseurs additionnels qui possèdent les pouvoirs des régisseurs nommés en vertu du deuxième alinéa. S.R. 1941, c. 143, a. 3*a*; 13 Geo. VI, c. 47,

a. 4; 2-3 Eliz. II, c. 44, a. 3; 7-8 Eliz. II, c. 37, a. 8; 7-8 Eliz. II, c. 44, a. 1; 8-9 Eliz. II, c. 68, a. 2; 9-10 Eliz. II, c. 66, a. 2; L.Q. 1972, c. 56.

4. La Régie a son siège social dans le territoire de la Communauté urbaine de Québec; elle peut avoir des bureaux à tout autre endroit de la province que désigne le ministre des communications, sur la recommandation du président. S.R. 1941, c. 143, a. 3*b*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; 1-2 Eliz. II, c. 16, a. 50; (1969) Eliz. II, c. 65, a. 25; L.Q. 1972, c. 56.

5. La Régie tient ses séances à tout endroit où l'exige l'expédition de ses affaires.

La Régie peut siéger simultanément en plusieurs divisions dans la même localité ou dans des localités différentes. Chaque division est composée d'au moins deux membres dont le président ou un vice-président ou un régisseur qui est juge de la Cour des sessions ou de la Cour provinciale ou membre du Barreau du Québec. S.R. 1941, c. 143, a. 3*c*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; 8-9 Eliz. II, c. 68, a. 3; L.Q. 1972, c. 56.

6. Lorsque la Régie siège au chef-lieu d'un district judiciaire, le shérif de ce district est tenu de mettre à sa disposition un local convenable pour y tenir ses séances.

Dans tout autre endroit où elle siège, elle peut se servir gratuitement de la salle d'audience où siègent les cours provinciales.

Pour toute séance tenue dans une localité autre que Québec et Montréal, le greffier de la Cour provinciale ou de la Cour des sessions de la paix de même que les députés greffiers peuvent agir au lieu et place du secrétaire de la Régie. S.R. 1941, c. 143, a. 3*d*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; L.Q. 1972, c. 56.

7. En cas de décès d'un régisseur ou d'incapacité d'agir de sa part par suite de maladie, d'absence de la province ou de quelque autre cause, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer une personne pour agir temporairement à sa place et peut fixer sa rémunération; la personne ainsi nommée a tous les pouvoirs et remplit tous les devoirs d'un régisseur. S.R. 1941, c. 143, a. 3*dd*; 4-5 Eliz. II, c. 12, a. 5.

8. La Régie, ou son président, peut autoriser un régisseur à lui faire un rapport sur toute matière relevant de la compétence de la Régie; ce régisseur a alors tous les pouvoirs de deux régisseurs siégeant ensemble, pour recevoir les témoignages et obtenir les renseignements nécessaires à la préparation de ce rapport. S.R. 1941, c. 143, a. 3*e*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4.

9. Le vice-président désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil exerce les pouvoirs du président au cas d'absence ou d'incapacité d'agir de ce dernier ou de vacance dans sa charge.

Les régisseurs, y compris le président, décident à la majorité des voix; s'il y a égalité, le président a voix prépondérante.

L'opinion du président prévaut sur toutes questions de droit. S.R. 1941, c. 143, a. 3*f*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; L.Q. 1972, c. 56.

10. Les régisseurs doivent s'occuper exclusivement du travail de la Régie et des devoirs de leur office; ils ne doivent exercer aucune autre profession, ni remplir aucune autre fonction. S.R. 1941, c. 143, a. 3*g*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4.

11. Il n'est permis à aucun régisseur, officier ou employé de la Régie, sous peine de déchéance de sa charge, d'avoir un intérêt quelconque, direct ou indirect, dans une entreprise publique visée par le paragraphe 3*e* de l'article 2.

Toutefois, cette déchéance n'a pas lieu si un tel intérêt lui échoit par succession ou par donation, pourvu qu'il y renonce ou en dispose avec toute la diligence possible. S.R. 1941, c. 143, a. 3*h*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4.

12. Le secrétaire et les autres fonctionnaires et employés de la Régie sont nommés suivant la Loi de la fonction publique. S.R. 1941, c. 143, a. 3*i*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; (1966-1967) Eli. II, c.17, a. 13.

13. Le ministre des communications peut autoriser la Régie à retenir, à titre temporaire et aux conditions qu'il détermine, les services d'autres personnes que ses employés réguliers. S.R. 1941, c. 143, a. 3*j*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4; 1-2 Eliz. II, c. 16, a. 51; (1969) El. II, c. 65, a. 26.

SECTION III

RECOURS PROHIBÉS

14. Les régisseurs, le secrétaire, les officiers et les employés de la Régie ne peuvent être recherchés en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. S.R. 1941, c. 143, a. 3k; 13 Geo. VI, c. 47, a. 4.

SECTION IV

POUVOIRS DE LA RÉGIE

15. La Régie, tout régisseur désigné par le président et toute personne spécialement autorisée à ces fins par la Régie peuvent inventorier les biens de tout propriétaire d'une entreprise publique et faire des enquêtes sur la structure financière, les livres, méthodes de comptabilité, taux, recettes, profits, salaires et en général toutes les opérations de tel propriétaire.

Les articles 6, 9, 10, 11, 12, 13, 16 et 18 de la Loi des commissions d'enquête (chap. 11) s'appliquent, *mutatis mutandis*, à toutes les enquêtes tenues en vertu du présent article. Dans le cas où ces enquêtes sont tenues par une personne autre qu'un régisseur, elle est tenue de prêter le serment prévu par l'article 2 de la même loi. S.R. 1941, c. 143, a. 4.

16. Tout régisseur et tout enquêteur agissant en vertu de la présente loi peuvent, les jours non fériés, entre huit heures du matin et six heures du soir:

a) accéder à tout endroit où se trouve l'entreprise publique ou partie de l'entreprise faisant l'objet d'un inventaire ou d'une enquête, faire un examen complet des lieux, ouvrages, matériel roulant et autres biens qui s'y trouvent, et prendre connaissance des livres, plans, devis, dessins et documents quelconques qu'ils croient utiles de consulter;

b) apporter et utiliser sur les lieux l'outillage et les instruments qu'ils jugent nécessaires pour leurs recherches et se servir de ceux qui s'y trouvent. S.R. 1941, c. 143, a. 5.

17. Les prix, taux et loyers exigés par un propriétaire d'une entreprise publique doivent être justes et raisonnables.

Tout propriétaire d'entreprise publique doit fournir à la Régie, avant de commencer ses opérations et chaque fois que la Régie le requiert, la liste de ses prix, taux ou loyers, ainsi qu'une copie de ses classifications, règlements, formules de contrat et autres documents de même nature et tous autres renseignements que la Régie peut exiger. S.R. 1941, c. 143, a. 6; 11 Geo. VI, c. 27, a. 3; 13 Geo. VI, c. 47, a. 5.

18. La Régie peut, de sa propre initiative ou à la requête d'une partie intéressée et après enquête, modifier les prix, taux et loyers exigés pour ses services par tout propriétaire d'une entreprise publique, de manière à les rendre justes et raisonnables.

Il est illégal pour un propriétaire d'exiger ou de recevoir d'autres prix, taux ou loyers que ceux dont il a produit la liste ou qui ont été fixés par ordonnance de la Régie.

Tout montant payé au delà des prix déterminés par la Régie peut être répété par celui qui l'a payé ou ses ayants-droit, nonobstant toute convention ou stipulation contraire. S.R. 1941, c. 143, a. 7; 11 Geo. VI, c. 27, a. 4.

19. À la requête de toute partie intéressée, la Régie peut annuler ou modifier tout contrat ou règlement relatif à une entreprise publique, si la requérante établit que les conditions de ce contrat ou de ce règlement sont abusives. S.R. 1941, c. 143, a. 8; 10-11 Eliz. II, c. 38, a. 1; 12-13 Eliz. II, c. 51, a. 32.

20. La Régie peut en outre:

a) imposer aux propriétaires d'entreprises publiques l'obligation d'adopter toute mesure ou réforme propre à améliorer leurs services;

b) réglementer les conditions de salubrité et de sécurité des entreprises publiques. S.R. 1941, c. 143, a. 9.

21. La Régie, dans les matières de sa compétence et dans les limites de ses pouvoirs, décide toute question qui lui est soumise et peut émettre toute ordonnance qu'elle juge appropriée et adjuger, à sa discrétion, sur les frais et dépenses des enquêtes qu'elle conduit, de l'instruction des instances qui lui sont soumises et de l'exécution de ces ordonnances.

Les décisions de la Régie sur les questions de fait de sa compétence sont finales et sans appel. S.R. 1941, c. 143, a. 10.

22. Tout écrit ou document émanant de la Régie, signé ou attesté par un membre ou le secrétaire de la Régie, en sa qualité officielle, est authentique et fait preuve de son contenu, sans qu'il soit nécessaire d'en prouver la signature. S.R. 1941, c. 143, a. 32; 13 Geo. VI, c. 47, a. 12; para. *b*.

23. Aucun propriétaire ne peut commencer la construction, l'exploitation ou l'administration d'une entreprise publique en cette province à moins d'avoir obtenu de la Régie une autorisation à cette fin.

L'autorisation doit indiquer les conditions que la Régie juge utiles ou nécessaires à la protection des droits et des intérêts du public en général.

La Régie peut en tout temps annuler une autorisation ou la modifier lorsqu'elle le juge à propos dans l'intérêt public. S.R. 1941, c. 143, a. 12 (partie); 10-11 Eliz. II, c. 38, a. 2; 12-13 Eliz. II c. 51, a. 33.

24. Tout propriétaire d'entreprise publique doit obtenir l'autorisation préalable de la Régie pour cesser ou interrompre ses opérations ou pour étendre ou modifier son entreprise. S.R. 1941, c. 143, a. 13.

25. Dans l'exercice de sa juridiction, la Régie se conforme aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 3*a* de la Loi du ministère des communications (1969, chapitre 65). S.R. 1941, c. 143, a. 15; L.Q. 1972, c. 56.

25*a*. La Régie doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui réfère. À cette fin, elle peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. Elle doit, lorsque de l'avis du ministre l'importance des questions soumises le requiert, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. La procédure de ces audiences publiques est déterminée par un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil qui entre en vigueur le jour de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*. L.Q. 1972, c. 56.

26. Lorsque la Régie décide qu'un propriétaire d'entreprise publique a droit d'entrer dans une municipalité pour y placer ses rails, poteaux, fils, tuyaux, conduits ou autres appareils sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés appartenant à la corporation municipale et que ce propriétaire ne peut s'entendre avec cette dernière sur l'usage desdites propriétés ou sur les termes ou conditions de leur usage ou de la continuation de cet usage, la Régie a juridiction exclusive pour entendre et décider toute contestation qui se soulève à ce sujet et peut permettre l'usage ou la continuation de l'usage de telles propriétés aux termes et conditions qu'elle détermine.

Il en est de même lorsqu'un propriétaire d'une entreprise publique est autorisé à étendre son entreprise dans un nouveau territoire et qu'il ne peut s'entendre, avec les corporations municipales qui y sont situées, pour l'usage des propriétés desdites corporations, et la Régie peut lui permettre pour ces fins, aux termes et conditions qu'elle détermine, l'usage de ces propriétés, nonobstant toute loi ou contrat accordant à toute autre personne ou compagnie des droits exclusifs dans ces territoires ou parties de ces territoires. S.R. 1941, c. 143, a. 16.

27. La Régie a juridiction pour entendre et décider toute contestation qui peut s'élever entre une corporation municipale et un propriétaire d'entreprise publique relativement à l'exécution des termes et conditions imposés par la Régie sous l'empire de l'article 26 et elle peut modifier ces termes et conditions lorsqu'elle le juge à propos dans l'intérêt public. S.R. 1941, c. 143, a 17.

28. La Régie, sur demande d'une corporation municipale ou d'un intéressé et après enquête, peut ordonner l'extension du service d'un propriétaire d'entreprise publique dans la municipalité où il exerce déjà son entreprise et fixer les conditions de cette extension, y compris le coût des travaux nécessaires, qu'elle peut répartir entre le propriétaire et la municipalité.

Elle décide, sur la plainte d'une personne, société ou corporation intéressée, les contestations relatives à l'exercice de son droit de flotter du bois sur une rivière, un lac ou un cours d'eau et à l'exercice concurrent de ce même droit par une autre personne, société ou corporation.

Après enquête, la Régie détermine les conditions auxquelles chaque partie est soumise pour faire le flottage de son bois. S.R. 1941, c. 143, a. 18.

29. Tout service exploité par le gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ou par tout autre corps public qui constituerait une entreprise publique s'il était exploité par un propriétaire est soumis à la juridiction de la Régie dans la mesure où les droits des tiers sont affectés. S.R. 1941, c. 143, a. 19; L.Q. 1972, c. 56. des représentations. L.Q. 1972, c. 56.

29*a*. Nonobstant toute loi générale ou spéciale, la Régie a juridiction exclusive pour décider, sur l'ensemble du territoire du Québec, de l'emplacement et des conditions de raccordement des installations nécessaires à l'exploitation d'une entreprise publique.

Dans tous les cas où sa décision est susceptible de déroger à un règlement de zonage, la Régie doit, avant de prendre sa décision, convoquer la municipalité ou toute autre personne intéressée à lui faire des représentations. L.Q. 1972, c. 56.

30. Dans l'exercice de son droit de surveillance sur les propriétaires d'entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension de travaux ou de systèmes, aux parcours de messages, aux rapports à faire, aux règles, règlements, conditions et pratiques concernant les taux, prix et loyers et toutes autres matières de sa compétence.

La Régie peut également statuer sur les mesures requises pour protéger et assurer le fonctionnement d'une ligne téléphonique, télégraphique ou de signalisation au cas de croisement ou de parallélisation avec une autre construction ou ligne soumise à la juridiction de la Régie.

Elle peut aussi rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires pour assurer la sécurité et l'avantage du public et la fidèle exécution de tout contrat, charte ou franchise comportant l'usage de la propriété ou de droits publics.

Lorsqu'il existe déjà à un endroit des installations susceptibles de servir aux fins d'une entreprise dont l'objet principal ou accessoire est celui qui est défini au sous-paragraphe *a* du paragraphe 3° de l'article 2 ou d'une entreprise de distribution d'électricité, la Régie peut ordonner, aux conditions qu'elle détermine, l'emploi de ces installations par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire. S.R. 1941, c. 143, a. 20; 9 Geo. VI, c. 21, a. 4; L.Q. 1972, c. 56.

31. Tout propriétaire d'entreprise publique est tenu, dans l'exploitation et l'administration de son entreprise, d'observer les règles, conditions et prescriptions fixées par la Régie. S.R. 1941, c. 143, a. 21.

32. Nonobstant toute loi générale ou spéciale à ce contraire, toute fusion, cession ou vente d'une entreprise publique effectuée par l'acquisition partielle ou totale du capital-actions ou de l'actif d'une autre entreprise publique ou de toute autre manière, est subordonnée à l'approbation de la Régie et ne produit son effet qu'à compter de la date fixée dans l'ordonnance attestant cette approbation. S.R. 1941, c. 143, a. 22.

33. Quand le propriétaire d'une entreprise publique s'adresse à la Régie pour obtenir l'échange d'un service avec un autre propriétaire d'une entreprise similaire, la Régie peut, après avoir convoqué les parties, rendre telle ordonnance qu'elle juge d'intérêt public pour en déterminer les conditions. S.R. 1941, c. 143, a. 23; L.Q. 1972, c. 56.

SECTION VI

DROITS ET HONORAIRES

34. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des tarifs d'honoraires et de droits payables à la Régie sur les matières qui lui sont soumises et les procédures faites devant elle.

Dès qu'ils sont perçus, ces honoraires et droits sont transmis au ministre des finances pour être versés au fonds consolidé du revenu. S.R. 1941, c. 143, a. 23*c*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 8.

SECTION VII

RAPPORTS DE LA RÉGIE

35. Chaque année, dans le mois de décembre, la Régie doit transmettre au ministre des communications, pour l'année expirée le trente juin précédent, un rapport contenant sommairement:

a) les demandes faites à la Régie et les ordonnances qu'elle a rendues depuis son entrée en fonction ou, selon le cas, depuis son rapport précédent;

b) le nombre, la nature et le résultat des enquêtes faites pendant la même période.

Elle doit, en outre, fournir au ministre des communications tout autre renseignement qu'il requiert. S.R. 1941, c. 143, a. 23*d*; 13 Geo. VI, c. 47, a. 8; 1-2 Eliz. II, c. 16, a. 53; (1969) Eliz. II, c. 65, a. 27.

SECTION VIII

INFRACTIONS ET PÉNALITÉS

36. Tout propriétaire d'entreprise publique qui enfreint l'une quelconque des dispositions de cette loi, d'une ordonnance ou d'un règlement de la Régie, est passible d'une amende d'au moins vingt-cinq dollars et d'au plus cinq cents dollars et des frais. S.R. 1941, c. 143, a. 24; 11 Geo. VI, c. 27, a. 7; 13 Geo. VI, c. 47, a. 9.

37. Tout propriétaire d'entreprise publique qui néglige ou refuse de se conformer, dans le délai prescrit, à une ordonnance de la Régie, est passible, en outre des frais, d'une amende d'au moins cinq dollars et d'au plus vingt-cinq dollars, pour chaque jour que dure le retard à exécuter l'ordonnance. S.R. 1941, c. 143, a. 24*a*; 11 Geo. VI, c. 27, a. 7; 13 Geo. VI, c. 47, a. 10.

38. Dans le cas de violation des dispositions des articles 36 et 37, le délinquant peut être condamné soit à l'une, soit à l'autre des peines prévues par ces articles, soit aux deux à la fois. S.R. 1941, c. 143, a. 24*b*; 11 Geo. VI, c. 27, a. 7.

39. Les peines prévues par la présente section sont imposées sur poursuites sommaires, suivant la Loi des poursuites sommaires (chap. 35).

La deuxième partie de ladite loi s'applique à ces poursuites. S.R. 1941, c. 143, a. 24*c*; 11 Geo. VI, c. 27, a. 7; 13 Geo. VI, c. 47, a. 11.

40. Dans toute poursuite pour infraction à la présente loi,

a) il n'est pas nécessaire de produire l'original d'un livre, document, ordonnance ou registre en possession de la Régie; mais une copie ou un extrait, certifié par le secrétaire de la Régie, font preuve du contenu de l'original;

b) il est permis de poursuivre par une seule et même plainte plusieurs infractions à la présente loi, aux ordonnances ou aux règlements de la Régie, commises par une même personne, pourvu que la plainte indique, de façon précise, la date et le lieu où chacune des infractions a été commise. S.R. 1941, c. 143, a. 24*d*; 11 Geo. VI, c. 27, a. 7.

SECTION IX

PROCÉDURE

41. La Régie et les régisseurs entendent les parties et les témoins sous serment et ont les mêmes pouvoirs qu'un juge de la Cour supérieure pour contraindre les témoins à comparaître devant eux et produire tous livres, documents ou écrits qu'ils jugent nécessaires ou utiles à leur enquête.

Tout sténographe officiel de la Cour supérieure est compétent pour prendre et transcrire les dépositions des témoins sous son serment d'office.

Les huissiers de la Cour supérieure sont d'office huissiers de la Régie et peuvent faire rapport, sous leur serment d'office, des significations faites par eux. S.R. 1941, c. 143, a. 25.

42. La Régie peut édicter toutes règles de procédure et de pratique qu'elle juge nécessaires ou utiles à l'expédition des affaires qui lui sont soumises et à la mise en force de ses ordonnances. S.R. 1941, c. 143, a. 26.

43. La Régie ou toute partie intéressée peuvent obtenir qu'une ordonnance de la Régie devienne exécutoire, conformément aux règles du Code de procédure civile, en la faisant homologuer par la Cour supérieure du district où elle a été rendue ou du district où est située l'entreprise publique du propriétaire concerné.

La Cour supérieure homologue l'ordonnance de la Régie sur requête sommaire dont avis doit avoir été donné conformément aux règles de pratique de la Régie et sur dépôt d'une copie dûment certifiée de l'ordonnance au greffe de la Cour.

Nulle contestation ne peut être engagée sur cette demande d'homologation.

L'ordonnance devient, après telle homologation, exécutoire comme tout autre jugement de cette cour.

Durant les vacances judiciaires ou hors de terme, un juge de la Cour supérieure a la même juridiction que la Cour pour les fins du présent article.

La décision de la Régie est exécutoire quinze jours après la date de son homologation.

Il n'y a aucun appel du jugement prononçant l'homologation, mais l'ordonnance homologuée est susceptible d'appel en la manière et dans les cas prévus aux articles 44 à 47 inclusivement. S.R. 1941, c. 143, a. 27.

SECTION X

APPEL

44. Il y a appel à la Cour du banc de la reine siégeant en appel, conformément aux règles du Code de procédure civile, sauf les dérogations prévues par la présente loi, des décisions finales de la Régie sur toute question de compétence ou de droit.

Cet appel est interjeté sur permission d'un juge de ladite cour obtenue sur requête, qui doit lui être présentée dans les quinze jours de la décision ou de l'homologation de la décision, lorsqu'elle a eu lieu, et après avis aux parties et à la Régie. Les frais de cette demande sont à la discrétion du juge. S.R. 1941, c. 143, a. 28.

45. L'appel est formé selon la procédure et dans les délais prévus au Code de procédure civile pour les appels autorisés sur permission de la Cour d'appel en substituant le secrétaire ou le secrétaire-adjoint de la Régie au protonotaire de la Cour supérieure et la Régie à la Cour qui a rendu le jugement. S.R. 1941, c. 143, a. 29; L.Q. 1972, c. 56.

SECTION XI

EXÉCUTION DE LA LOI

46. Le ministre des communications est chargé de l'exécution de la présente loi. S.R. 1941, c. 143. a. 33; 9 Geo. VI, c. 21, a. 5; 1-2 El. II, c. 16, a. 54; (1969) Eliz.II, c. 65, a. 28; L.Q. 1972, c. 56.

47. Abrogé, L.Q. 1972, c. 56.

48. Abrogé, L.Q. 1972, c. 56.

ANNEXE C

Historique de la Régie des services publics du Québec

(Source: rapport annuel 1970-1971, R.S.P. Québec, pp. 19-39)

On peut dire que l'origine de la Régie remonte à 1909 alors que fut créée la Commission des services d'utilité publique de Québec (9 Ed. VII, chap. 16, 1909). La juridiction de cette Commission s'exerçait sur les services publics provinciaux de téléphone, de télégraphe, de transport de voyageurs ou de marchandises sur un chemin de fer ou un tramway, ainsi que pour la production, la transmission, la livraison ou la vente de la chaleur, de la lumière ou de la force motrice.

En 1912, la loi amendant la loi constituant en corporation la cité de Québec donne à la Commission des services d'utilité publique une juridiction en appel d'une décision de l'ingénieur de la cité à l'effet d'ordonner l'enlèvement de poteaux qu'il juge inutiles; la même loi stipule que l'autorisation préalable de la Commission est nécessaire à toute personne, compagnie ou corporation, pour qu'une prise d'eau pour aqueduc public puisse être établie sur la rivière St-Charles, le lac St-Charles et leurs affluents (3 Geo. V, chap. 53, art. 10, 14, 1912).

En 1912, un amendement à la Charte de la cité de Montréal stipule que dans les cas de dommages subis à une propriété privée, par suite de la pose de fils aériens ou souterrains, les propriétaires qui refusent d'accepter l'offre accordée, peuvent s'adresser à la Commission des services d'utilité publique de Québec, pour faire déterminer cette indemnité (2 Geo. V, chap. 56, art. 30, par. *b*, 1912).

En 1916, un amendement à la Charte de la cité de Montréal donne à la Commission des services d'utilité publique de Québec la juridiction pour décider qui devra supporter le coût d'enlèvement de poteaux ou fils, par suite de travaux municipaux (7 Geo. V, chap. 60, art. 15, 1916).

En 1918, la loi modifiant la Charte de la Cité de St-Hyacinthe stipule que la Commission des services d'utilité publique est compétente pour décider des questions qui s'élèvent entre le Conseil et certaines compagnies d'utilité publique concernant la réglementation des fils conducteurs à travers la cité (8 Geo. V. chap. 86, art. 18, 1918).

En 1920, la loi concernant l'heure (Loi du temps réglementaire) stipule que la Commission des services publics a juridiction pour fixer les horaires de tous les services publics sous son contrôle et à émettre tous les ordres qu'il est nécessaire à cette fin (10 Geo. V, chap. 12, art. 3, 1920).

En 1920, une refonte de la loi de la Commission a été faite, son nom a été changé en celui de la Commission des services publics de Québec et sa juridiction a été étendue aux opérations de flottage de bois sur une rivière, un lac ou un cours d'eau ainsi qu'aux expropriations faites en vertu des chartes des cités de Québec et de Montréal; la Commission peut également, sur demande du lieutenant-gouverneur, faire enquête sur toute question se rapportant à l'administration municipale (10 Geo. V, chap. 21, art. 1, 1920).

En 1922, la loi concernant le département de la Voirie abroge diverses lois touchant la voirie, y compris les lois 11 Geo. V, chap. 12 et 12 Geo. V, chap. 42, sauf pour cette dernière, les articles 4, 24, 26 et 28. Les dispositions de la nouvelle loi donnent à la Commission des services publics de Québec les juridictions suivantes:

- La juridiction pour régler de quelle manière seront faits les ouvrages nécessaires et par qui seront supportées les dépenses de construction au cas de travaux visant à permettre l'accès à un terrain;

- La juridiction pour régler de quelle manière et aux frais de qui seront faits les travaux pour poser un conduit sous une route provinciale ou régionale;

- à défaut d'entente entre les parties, la juridiction pour entendre et décider des réclamations faites à la suite de quelques dommages, dont le département de la Voirie serait responsable, mais qui proviennent d'une cause autre que d'une expropriation. (13 Geo. V, chap. 34, art. 21, 97, 102, 54, 55, 56, 105, 1922).

En 1926, la Loi de la Commission est modifiée en lui donnant juridiction sur les services publics de transport routier; elle exige dorénavant un permis pour exploiter un service public; elle stipule que la Commission est compétente pour entendre et décider de toute matière qui lui est référée par entente, entre un service public et une municipalité ou tout autre intéressé; elle donne à la Commission juridiction pour autoriser l'expropriation de certaine force hydraulique; elle autorise la Commission sur demande du lieutenant-gouverneur ou du secrétaire de la province, à faire enquête sur tout état transmis au

percepteur en vertu de la Loi des droits sur les successions elle permet certaines modifications de taux sans l'autorisatio de la Commission à cet effet; enfin, elle retranche disposition selon laquelle la Commission était compétente, s demande du lieutenant-gouverneur, pour faire enquête s toute question se rapportant à l'administration municipale (1 Geo. V, chap. 16, 1926).

En 1929, la loi modifiant la Loi de la Voirie donne à la Commissio des services publics juridiction pour fixer, à défaut d'entent entre les parties, les contributions nécessaires à l'entretien de arbres qui croissent près des poteaux et fils le long des chemin (19 Geo. V, Chap. 32, art. 1, 1929).

En 1929, la loi concernant la protection des arbres décrète qu nul ne peut endommager un arbre, arbuste ou arbrisseau sar avoir à payer les dommages ainsi causés, à moins qu'il n'a obtenu à cet effet la permission du propriétaire ou encor l'autorisation préalable de la Commission des services public (19 Geo. V, chap. 71, art. 1, 1929).

En 1936, la Loi de la Commission des services publics (S.R.C 1925, chap.17) et ses amendements sont abrogés à compter d 15 avril 1937 (1 Ed. VIII, (2e), chap. 12, 1936).

En 1937, la loi relative à la Commission des services public (sanctionnée le 14 avril) stipule que la Loi de la Commissio (S.R.Q. 1925, chap. 17) demeurera en force un an de plus, so jusqu'au 15 avril 1938; cependant, à compter du 15 avril 1937, Commission et ses membres n'ont plus aucune juridiction e matière d'expropriation; cette juridiction est donnée à la Cou Supérieure (1 Geo. VI, chap. 19, art. 1, 2, 1937).

En 1938, la loi relative à la Commission des services public (sanctionnée le 12 avril) stipule que la Loi de la Commissio (S.R.Q. 1925, chap. 17) demeurera en force un an de plus, so jusqu'au 15 avril 1939 (2 Geo. VI, chap. 26, art. 1, 1938).

En 1939, la Commission des services publics de Québec e remplacée par la Régie provinciale des transports communications; on étend la juridiction de la Régie à production, la transmission, la distribution ou la vente de gaz de vapeur; on retranche de la nouvelle loi les dispositions q donnaient compétence à la Commission des services public pour enquêter en matière de droits sur les successions et pou autoriser l'expropriation de certaines forces hydrauliques. Tou les pouvoirs exercés par la Commission des services publics qui ne sont pas spécialement attribués à la Régie sont confér au lieutenant-gouverneur en conseil (3 Geo. VI, chap. 16, 1939

En 1940, la Régie des services publics remplace la Régie provinciale des transports et communications et recouvre presque toute la juridiction qu'elle possédait antérieurement à 1935; la Régie provinciale de l'électricité est abolie par la même loi (4 Geo. VI, chap. 11, 1940, proclamation du Lieutenant-Gouverneur: 1er août 1940).

En 1945, la Régie des services publics est abolie et remplacée par la Régie provinciale des transports et communications ainsi que par la Régie provinciale et l'électricité; tous les pouvoirs attributions et juridictions exercés par la Régie des services publics et qui ne sont pas attribués à la Régie provinciale de l'électricité sont conférés à la Régie provinciale des transports et communications (9 Geo. VI, chap. 21, 1945).

En 1949, la Régie provinciale des transports et communications est remplacée par deux régies, savoir la Régie des services publics et la Régie des transports, cette dernière devant avoir juridiction sur les services de transport routier (13 Geo. VI, chap. 21, 1949) (13 Geo. VI, chap. 47, 1949).

En 1969, en vertu de la Loi du ministère des Communications, la Régie des services publics relève du ministre des Communications et non plus de celui des Transports et Communications, dont le ministère devient celui des Transports. La juridiction qu'exerçait la Régie des services publics sur le transport de voyageurs ou de marchandises par chemins de fer passe à la Régie des transports. Cependant, la Régie des services publics conserve sa juridiction en vertu de la section XIV de la Loi des chemins de fer (S.R.Q. 1964, chap. 290); de même la Régie continue d'avoir juridiction pour approuver les plans de ponts devant être construits sur les rivières et cours d'eau par la Montreal and North-Western Railway (1931 , chap. 135, art. 19), 18 Eliz. II, chap. 65, 1969).

En 1972, la définition d'« entreprise publique » est modifiée pour comprendre, en plus des compagnies de télégraphe et téléphone, les entreprises de câblodistribution. La Régie est maintenant composée de neuf régisseurs, dont deux vice-présidents. La procédure des auditions est précisée. De nouveaux articles soumettent la Régie à la réglementation du ministre des Communications. Les services exploités par le gouvernement québécois qui constitueraient une entreprise publique s'ils étaient exploités par un propriétaire relèvent de la Régie en ce qui concerne les relations avec des tiers. (S.Q. 1972, chap. 56).

En 1973, en vertu de la Loi de l'Expropriation, la Régie des services publics perd sa juridiction en matière d'expropriation. (S.Q. 1973, projet de loi 88).

ANNEXE D

Compagnies de téléphone du Québec réglementées par le Québec

(Source : ordonnance de 1973 sur les normes à appliquer lignes communes rurales, partie générale Rec. ord. 1972-1973, R.S.P., Québec, 260-261)

On trouvera ci-dessous la liste des entreprises de téléph ayant plus de mille abonnés et qui relèvent de la Régie services publics. La Régie réglemente également dix-l autres entreprises qui ont moins de mille abonnés. En 19 le nombre total d'abonnés du téléphone s'élevait à 223 0

Québec-Téléphone	123
Téléphone du Nord de Québec	38
Télébec	32
Continental	4
Dorchester	4
Milot	2
Beauceville	1
Warwick	1
Nicolet	1
Valcourt	1
Sainte-Rosalie	1
Bon-Conseil	1

Dans certains cas, ces noms sont précédés des mots « Compagnie de téléphone de » ou « Le Téléphone ».

ANNEXE E

Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone

R.S.Q. 1964, C. 286

Dans cette loi, on remarquera l'article 9, qui accorde aux compagnies des droits d'expropriation aux fins du service.

PREMIÈRE PARTIE

DES COMPAGNIES DE TÉLÉGRAPHIE

SECTION I

DE LA FORMATION DE LA COMPAGNIE

1. Trois personnes majeures au moins peuvent, en observant les formalités ci-après requises, s'adresser au lieutenant-gouverneur en conseil, et en obtenir une charte les autorisant à construire une ou des lignes de télégraphe électrique, avec des embranchements y conduisant ou en divergeant d'un point à un autre dans cette province. S. R. 1941, c. 297, a. 2.

2. La demande de constitution en corporation est faite par requête contenant:

1° Le nom corporatif que l'on se propose de donner à la compagnie;

2° La désignation de la ligne de télégraphe à construire et les routes que doit suivre cette ligne;

3° Le capital de la compagnie;

4° Le montant de chaque action;

5° Les noms, prénoms, qualités et adresses des administrateurs provisoires;

6° Le nom de la municipalité où la compagnie a l'intention de conduire ses opérations.

Les signatures à la requête sont apposées en présence d'un notaire ou de deux témoins. S. R. 1941, c. 297, a. 3.

3. Le ministre des travaux publics peut exiger tous renseignements, documents, témoignages et affidavit qu'il trouve nécessaires ou utiles, dans le but de s'assurer de la vérité des faits contenus dans la requête. S. R. 1941, c. 297, a. 4.

4. 1. Après l'accomplissement des formalités ci-dessus requises, et sur le rapport du ministre des travaux publics, le lieutenant-gouverneur en conseil peut octroyer aux requérants, par lettres patentes sous le grand sceau, une charte les constituant en corporation pour les fins mentionnées dans leur requête.

2. Les lettres patentes font l'énumération des allégations principales contenues dans la requête.

3. Les lettres patentes sont immédiatement publiées dans la *Gazette officielle de Québec* et, à compter du jour de cette publication, les requérants ainsi que les autres personnes qui deviennent subséquemment actionnaires de la compagnie sont une corporation sous le nom mentionné dans les lettres patentes. S. R. 1941, c. 297, a. 5.

5. Tout changement dans les dispositions des lettres patentes n'est fait que du consentement des deux tiers des actionnaires avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. S. R. 1941, c. 297, a. 6, parag. 1.

6. Lorsqu'il s'agit d'obtenir des changements dans les dispositions des lettres patentes, les administrateurs, après avoir obtenu l'assentiment des deux tiers des actionnaires, présentent une requête au

lieutenant-gouverneur en conseil, mentionnant les changements demandés, le but de ces changements et l'assentiment des deux tiers des actionnaires; le lieutenant-gouverneur en conseil, sur le rapport du ministre des travaux publics, peut accorder des lettres patentes supplémentaires modifiant les premières, lesquelles sont publiées dans la *Gazette officielle de Québec*, et prennent effet du jour de leur publication. S. R. 1941, c. 297, a. 6, parag. 2.

SECTION II

DES POUVOIRS ET DES DEVOIRS GÉNÉRAUX DE LA COMPAGNIE ET DE SES OFFICIERS

7. Toute compagnie ainsi formée a plein pouvoir d'acheter, recevoir, posséder et transporter des biens-fonds, mais ceux seulement qui sont nécessaires pour transiger commodément les affaires et pour bien conduire les opérations de la compagnie. S. R. 1941, c. 297, a. 7.

8. Elle peut nommer les administrateurs, officiers et agents, et faire les règlements qui peuvent être nécessaires pour la transaction de ses affaires, pourvu que tels règlements ne soient pas incompatibles avec les lois de cette province. S. R. 1941, c. 297, a. 8.

9. Elle peut construire les lignes de télégraphe, désignées dans ses lettres patentes, sur les terrains qu'elle a acquis, ou sur ceux qui lui ont été cédés par les parties ayant droit de faire cette cession, et le long de et à travers les chemins publics, ou à travers tout terrain ou toute étendue d'eau dans cette province, en érigeant les constructions nécessaires, y compris les poteaux, jetées ou culées destinés à supporter les cordes ou fils desdites lignes, pourvu qu'elles ne soient pas érigées de manière à incommoder le public qui se sert de ces chemins, ni à gêner le libre accès à toute maison ou autre bâtiment construit dans ce voisinage, ni à interrompre la navigation.

Dans le cas où la compagnie veut poser ses poteaux et ses lignes et ne peut s'entendre avec le propriétaire du terrain au sujet de l'indemnité à payer, elle pourra, exproprier la partie de terrain strictement nécessaire pour y poser ses poteaux, avec en plus une servitude comportant le droit de poser ses poteaux et ses fils et un droit de passage sur le terrain pour les réparer et les tenir en bon état.

Elle peut aussi, avec l'approbation du ministre des travaux publics, louer ou acquérir, en totalité ou en partie, une ligne déjà construite.

Elle peut également prolonger ou étendre sa ligne, au moyen de constructions ou au moyen de l'acquisition ou de la location d'une ligne déjà établie au delà des endroits, lieux et routes indiqués dans ses lettres patentes ou son certificat. S. R. 1941, c. 297, a. 9.

10. Rien de contenu dans la présente loi n'est censé conférer à telle compagnie le droit de construire un pont sur des cours d'eau navigables. S. R. 1941, c. 297, a. 10.

11. Nulle telle compagnie ne peut contracter de dettes pour un montant excédant la moitié de son capital. S. R. 1941, c. 297, a. 11.

12. Tous les actes constitutifs ou recognitifs des dettes assumées par la compagnie, doivent être signés par le président et le trésorier. S. R. 1941, c. 297, a. 12.

13. Toute association ou compagnie de télégraphe, organisée le ou avant le 7 mars 1934, et en opération à cette date, continue son existence nonobstant la date fixée dans le certificat déposé au bureau du secrétaire de la province, comme étant celle à laquelle cette association ou compagnie de télégraphe devait cesser d'exister. S. R. 1941, c. 297, a. 13.

14. Une telle association ou compagnie de télégraphe ainsi continuée cesse d'exister lorsque la majorité des associés décide, à une assemblée régulièrement convoquée à cette fin, de liquider les affaires de l'association ou compagnie. S. R. 1941, c. 297, a. 14.

15. Toute compagnie en possession d'une ligne de télégraphe ouverte au public doit, excepté dans les cas prévus dans l'article 16, transmettre toutes les dépêches dans l'ordre où elles sont reçues, sous peine d'une amende de pas moins de vingt ni de plus de cent dollars, recouvrable, avec les frais de poursuite, par la personne qui souffre du fait que l'ordre d'expédition de sa dépêche a été interverti. S. R. 1941, c. 297, a. 15.

16. Lorsqu'une personne attachée à l'administration de la justice, ou toute autre personne à ce autorisée par le secrétaire de la province l'exige, toute dépêche relative à l'administration de la justice, à l'arrestation des criminels, à la découverte ou prévention des crimes et les dépêches du gouvernement, doivent être transmises de préférence à toute autre dépêche. S. R. 1941, c. 297, a. 16.

17. Tout télégraphiste, ou toute autre personne employée par une compagnie de télégraphe, qui divulgue le contenu d'une dépêche privée, est passible d'une amende n'excédant pas cent dollars ou de l'emprisonnement pour un espace de pas plus de trois mois, ou des deux à la fois, à la discrétion du tribunal qui prononce la condamnation. S. R. 1941, c. 297, a. 17.

SECTION III

DE LA PRISE DE POSSESSION DE LA LIGNE PAR SA MAJESTÉ

18. Sa Majesté peut, en tout temps, prendre possession de toute ligne de télégraphe et de tous les accessoires pour la faire fonctionner, et en retenir la possession pendant quelque temps que ce soit; elle peut, pendant ce temps, exiger le service exclusif des télégraphistes et autres personnes employées à faire fonctionner la ligne; et la compagnie doit en abandonner la possession.

Sous une pénalité n'excédant pas cent dollars, pour chaque cas de refus ou de négligence à se conformer aux exigences du présent article, laquelle amende est recouvrable par la couronne pour les fins publiques de la province, avec les frais, en la même manière que des dettes pour un même montant sont recouvrables par la couronne, les télégraphistes et autres personnes ainsi employées doivent, pendant le temps que dure cette possession, obéir avec diligence et fidélité aux ordres, et transmettre et recevoir les dépêches qu'ils sont requis de recevoir et transmettre par tout officier dûment autorisé du gouvernement de la province. S. R. 1941, c. 297, a. 18

19. Sa Majesté peut, en tout temps après l'établissement d'une ligne de télégraphe en vertu de la présente loi, et après deux mois d'avis donné à la compagnie, en prendre possession, et après telle prise de possession, la ligne et toutes les propriétés mobilières et immobilières essentielles au fonctionnement du télégraphe, et tous les droits et privilèges de la compagnie à l'égard de cette ligne, sont dévolus à la couronne. S. R. 1941, c. 297, a. 19.

20. S'il surgit quelque différend entre la compagnie et ceux qui agissent pour la couronne, quant à la compensation à payer à la compagnie pour une ligne de télégraphe et ses dépendances, prises en vertu de l'article 19, ou pour l'usage temporaire exclusif de cette ligne, en vertu de l'article 18, ce différend est réglé par des procédures d'expropriation. S. R. 1941, c. 297, a. 20.

SECTION IV

DES SOUSCRIPTIONS PAR LES MUNICIPALITÉS OU LES CORPORATIONS

21. Toute corporation municipale ou autre peut souscrire et posséder des actions dans toute compagnie formée en vertu de la présente loi, payer le montant de cette souscription à même les fonds municipaux ou autres fonds non spécialement appropriés à un autre objet, et telle corporation municipale peut prélever, au moyen d'une cotisation, l'argent nécessaire pour payer la souscription.

Cette corporation possède tels droits comme membre de la compagnie, et vote à raison des actions possédées par elle, de la manière et par l'intervention des personnes ou officiers indiqués par les règlements de la compagnie. S. R. 1941, c. 297, a. 21.

DEUXIÈME PARTIE

DES COMPAGNIES DE TÉLÉPHONE

22. La première partie s'applique également aux compagnies de téléphone. S. R. 1941, c. 298, a. 2.

23. Tout opérateur, ou toute autre personne employée par une compagnie de téléphone qui écoute une conversation ou un message se faisant au moyen d'un appareil de cette compagnie, ou en prend connaissance, et qui, sauf dans le cas où elle est légalement autorisée ou engagée à le faire, divulgue la teneur ou substance de cette conversation ou de ce message,

est passible d'une amende de cent dollars, recouvrable sur poursuite intentée devant le tribunal compétent, par toute personne poursuivant en son nom, ou, à défaut de paiement de cette amende, d'un emprisonnement pendant une période de temps n'excédant pas trois mois, ou des deux à la fois, à la discrétion du tribunal devant lequel le délinquant est trouvé coupable. S. R. 1941, c. 298, a. 3.

24. Toute personne qui écoute une conversation ou un message passant sur les lignes d'une compagnie de téléphone, non adressé ni destiné à cette personne, ou en prend connaissance, et divulgue cette conversation ou ce message, ou en divulgue la teneur ou la substance, sauf dans le cas où elle est légalement autorisée ou engagée à le faire, est passible de la même amende et du même emprisonnement que ceux imposés par l'article 23. S. R. 1941, c. 298, a. 4.

25. Toute association ou compagnie de téléphone, organisée le ou avant le 7 mars 1934, et en opération à cette date continue son existence nonobstant la date fixée dans le certificat déposé au bureau du secrétaire de la province, comme étant celle à laquelle cette association ou compagnie de téléphone devait cesser d'exister.

Une telle association ou compagnie de téléphone ainsi continuée cesse d'exister lorsque la majorité des associés décide, à une assemblée régulièrement convoquée à cette fin, de liquider les affaires de l'association ou compagnie. S. R. 1941, c. 298, a. 5.

Publié par
le Programme de recherche
sur les lois et les politiques
dans le domaine des communications
à la Faculté de Droit
de l'Université de Toronto
Peter S. Grant, directeur

Acheve d'imprimer le 15 avril 1975

Service de la reprographie